Меѓународен Славјански Универзитет Св. Никола

*Факултет за правни науки*

МАГИСТЕРСКИ ТРУД ПО ПРЕДМЕТОТ: СПОРЕДБЕНО КАЗНЕНО ПРАВО

на тема:

# ОРГАНИЗАЦИСКА ПОСТАВЕНОСТ И ПЕРСПЕКТИВИ НА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Ментор: Студент:

*проф. д-р Марија Гроздановска* *Борис Николевски*

Битола, 2025

# СОДРЖИНА

Вовед .....4

1.Поим за јавно обвинителство .....6

1.1.Јавното обвинителство како самостоен државен орган .....8

1.2.Јавниот обвинител како странка во постапката.....9

2.Правна основа и надлежности на јавното обвинителство во РС Македонија .....11

2.1.Историски развој на јавното обвинителство .....13

2.2.Организациска структура и поставеност на јавното обвинителство .....22

2.3.Надлежности на јавното обвинителство.....24

2.4.Уставна положба и законска рамка на функционирање на јавното обвинителство ..25

2.5.Финансирање на јавното обвинителство на РС Македонија .....26

3.Организациска поставеност и кадровска екипираност на јавното обвинителство во РС Македонија.....28

3.1.Начин на организација на јавното обвинителство .....29

3.1.1.Виши јавни обвинителства .....30

3.1.2.Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција .....30

3.1.3.Основни јавни обвинителства.....31

3.2.Кадровска екипираност на јавните обвинители и службите на јавните обвинителства .....32

3.3.Потребата од постојана обука на јавните обвинители со цел поефикасно извршување на работните задачи.....33

3.4.Истражни центри во јавното обвинителство .....34

4.Правна легислатива и уредување на начинот на работење на јавното обвинителство во РС Македонија.....37

4.1.Закон за јавното обвинителство .....38

4.2.Закон за јавнообвинителска служба....46

4.3.Закон за Советот на јавни обвинители....50

4.4.Етички кодекс на јавните обвинители....53

4.5.Правилник за внатрешно работење....60

4.6.Правилник за класифицирани информации....64

4.7.Правилник за начинот на распределба на предметите во Јавните обвинителства преку системот за електронска распределба на предметите....66

4.8.Правилник за начинот на спроведување на постапка за утврдување на одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда....67

4.9.Меѓународни стандарди за независност на јавното обвинителство....70

5.Споредба на македонското и европското јавно обвинителство....75

5.1.Реална и месна надлежност на европското јавно обвинителство....76

5.2.Истрага....81

5.3.Кривично гонење....82

6.Компаративна анализа помеѓу јавното обвинителство во РС Македонија и Република Хрватска....89

7.Улогата на специјалните јавни обвинителства во борбата против корупцијата и организираниот криминал во РС Македонија, Србија и Црна Гора....96

Заклучок....107

Користена литература....109

## Вовед

Ефективните јавни обвинителства, со добро обучени и соодветно овластени и опремени обвинители, посветени на вредностите на владеењето на правото, придонесуваат за справување со неказнивоста, заштита на правата на граѓаните и обезбедување законитост на државните активности. Јавните обвинители имаат клучна улога во општеството. Тие се „чувари“ на кривичната правда, бидејќи без нивна иницијатива не може да има гонење и репресија на злосторствата. Јавното обвинителство, всушност, претставува главното средство на општеството за следење на казнување на криминалното однесување и неговиот интерфејс со судската власт.

За да функционира ефективно, јавното обвинителство мора да биде способно да обезбеди неутрално, неполитичко, неарбитрарно одлучување за примената на кривичното право во реални случаи. Несоодветна, неправилна или партизирана употреба на кривичната истрага може да има катастрофални последици за заштитата на граѓанските права и еднаквиот третман на граѓаните пред законот (криминалната истрага често е, *de facto*, сама по себе санкција, која може да продолжи со години пред било која судска ревизија). Следствено, за да ја исполни својата институционална мисија, обвинителството ќе покаже независност и непристрасност во извршувањето на своите функции. Обвинителите ќе бидат ослободени од каков било политички и непотребен притисок и влијание.

Само предметите што се доставени до судовите од страна на јавните обвинители можат да бидат процесуирани и судени од судии. Други форми на гонење (како приватното гонење) постојат само во неколку земји и се применуваат во ограничени околности. Обвинителите се обврзани да го применуваат законот во кривичните случаи, да ги заштитат правата на лицата вклучени во кривичната постапка, да го почитуваат човековото достоинство и основните права и да обезбедат јавна безбедност. Во многу земји, обвинителите исто така играат клучна улога во примената и дефинирањето на криминалната политика со користење на нивната дискреција, вклучително и прилагодување на социјалните и општествените промени. Во некои земји обвинителите имаат надлежност и во граѓанските постапки, да обезбедат заштита на правата, слободите и интересите на малолетниците, постарите или

лицата со посебни потреби или лицата кои поради нивната здравствена состојба не се во можност да покренат постапка. Во кривичните случаи, обвинителите се одговорни за застапување не само на интересите на општеството во целина, туку и на интересите на жртвите на кривични дела. Тие имаат должности и кон други лица, вклучително и лица осомничени за кривично дело и сведоци.

Тема на овој труд е јавното обвинителство на РС Македонија. Истиот е составен од шест точки и дваесет и шест потточки. Во првата точка претставен е поимот за јавно обвинителство, односно јавното обвинителство како самостоен државен орган и како странка во постапката. Во втората точка опишана е правната основа и надлежностите на јавното обвинителство во РС Македонија преку неговиот историскиот развој, организациска структура и поставеност, надлежностите, уставната положба и законската рамка на функционирање. Во третата точка претставена е организациската поставеност и кадровската екипираност на јавното обвинителство во нашата држава. Во четвртата точка опишана и детално претставена е правната легислатива и уредувањето на начинот на работење на јавното обвинителство преку детален приказ на законите, етичките кодекси, правилници и меѓународни стандарди за независност. Во петтата точка прикажана е споредба помеѓу македонското и европското јавно обвинителство, а во шестата точка направена е компаративна анализа помеѓу јавното обвинителство во РС Македонија и Република Хрватска. Во последната, седма точка, ќе биде прикажана улогата на специјалните јавни обвинителства во борбата против корупцијата и организираниот криминал во РС Македонија, Србија и Црна Гора.

## 1. Поим за јавно обвинителство

Јавното обвинителство е од суштинско значење за функционирањето на секое демократско општество, бидејќи игра клучна улога во одржувањето на владеењето на правото и обезбедувањето правда за сите граѓани. Во РС Македонија, перцепцијата на јавното обвинителство од страна на македонските граѓани е критичен барометар за напредокот на земјата во воспоставувањето силна правна рамка и градењето доверба на јавноста во нејзините институции. Јавното обвинителство е независен државен орган кој ги гони сторителите на кривични и други казниви дела и презема мерки за заштита на уставноста и законитоста. Најчесто има пирамидална структура во организацијата, со високо изразен принцип на хиерархија[1].

Постојат неколку системи на кривично гонење во западниот свет, од кои секој се разликува во значителен дел според степенот до кој јавниот обвинител одлучува дали кривичното дело треба да биде процесирано. На пример, во Англија, секој член на јавноста може да гони, но јавниот обвинител има целосно овластување да го отфрли обвинението, а повеќето обвинениа ги води локалната полиција. Во континентална Европа, иницијативата е речиси целосно на државата, постапувајќи преку јавен обвинител или истражен судија; се вели дека дискрецијата за наплата не постои или е предмет на судска ревизија. Американското кривично гонење е хибрид. Како и континенталните системи, тоа претставува институционализирана и јавна функција; а како и неговиот англиски предок, тој става извонреден акцент на локалната автономија и дискрецијата за обвинување[2]. Положбата на јавниот обвинител во правниот систем на секоја држава има големо значење и важност за моделот на кривична постапка во таа држава бидејќи тој има клучна улога во кривичното гонење на сторителите на кривични дела. Во таа постапка, јавниот обвинител, покрај тоа што е државен орган, тој е и еден од главните субјекти на кривичната постапка, но и странка во таа постапка која врши една од трите основни функции – функција на обвинител.

[1] Бејатовиќ, С. Илиќ, Г., Суботиќ, Д. (2008), Јавнотужилачки приручник, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, стр. 31

[2] Ambos, K., Arbour, L., Eser, A., Sanders, A. (2000) The Prosecutor of a Permanent International Criminal Court. International workshop in co-operation with the Office of the Prosecutor of the International Criminal Tribunals (ICTY and ICTR). Freiburg im Breisgau, May 1998, стр. 700

Притоа, тој својата функција ја врши во општ интерес, што значи дека неговите постапки не се насочени секогаш против обвинетиот, туку некогаш тој ги презема истите и во негова корист. На тој начин, јавниот обвинител е овластен да собира докази, како на штета, така и во корист на обвинетиот, бидејќи неговиот интерес и цел, не е осуда на граѓанинот по секоја цена, туку целосно утврдување на вистината. Тоа подразбира и право на јавниот обвинител за поднесување жалба во корист на обвинетиот против првостепената пресуда доколку се утврди дека истата е неправилна или незаконска[3]. Неговата улога не се гледа само во барањата за привремено или трајно ограничување или одземање на основните права и слободи на човекот и граѓаните, туку и заштита на неговите, пред се, човекови права и слободи пред судот, што е важна компонента од владеењето на правото во општеството. Современата кривична постапка преку остварувањето на правата на државата на јавно казнување (jus puniendi) предвидува постоење на државен (јавен) обвинител за поголем број на кривични дела и на тој начин изразува посебен интерес за сузбивање на сите форми на криминалитет. Наспроти тоа, право претставува и можноста на обвинетиот на формална и материјална одбрана, како и на бројни други права кои ги има во кривичната постапка[4].

Постојат одредени мислења дека остварувањето на законитоста е основната функција на јавниот (државен) обвинител, од што произлегува дека обвинителот е пред сè „заштитник на правото“[5]. Обвинителството се дефинира во однос на својата задача во демократскиот поредок, како орган кој „презема кривично гонење со цел да казнува во согласност со законот во случаите во кои треба да се докаже вината, а во исто време мора да посвети внимание на фактот дека осомничените чии постапки не се во спротивност со кривичните закони или за кои не може да се докаже кривично дело, не смеат да бидат казнети или изведени пред суд.

[3] Jehle, J. (2000) Prosecution in Europe: Varying Structures, Convergent Trends. European Journal of Criminal Policy and Research 8, стр. 35
[4] Allegrezza, S. (2023) A European Public Prosecutor Office to Protect Common Financial Interests: A Milestone for the EU Integration Process, Cambridge University Press, стр. 99
[5] Colvin, V., Stenning, P. (2018) The Evolving Role of the Public Prosecutor: Challenges and Innovations, Taylor & Francis, стр. 109

Јавното обвинителство утврдува врз основа на процесната положба на јавниот обвинител во кривичната постапка. Според ова сфаќање, јавниот обвинител е странка во кривичната постапка, а воедно и независен државен орган кој има право и должност да преземе гонење на сторителите на кривични дела. Поконкретна и поприфатлива дефиниција за оваа прилика е дефиницијата која поаѓа од уставно-правната определба дека јавното обвинителство е самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривични и други казниви дела и вложува правни средства за заштита на уставноста и законитоста.

## *1.1. Јавното обвинителство како самостоен државен орган*

Јавното обвинителство е независен државен орган чија основна функција е гонење на сторителите на кривични дела кои се гонат по службена должност, други казниви дела (економски дела и прекршоци), како и преземање мерки за заштита на уставноста и законитоста[6]. Покрај оваа основна функција, јавниот обвинител има и други овластувања кои се утврдени со други закони.

Заради заштита на независноста на јавното обвинителство, забрането е извршната и законодавната власт да влијаат на неговата работа и постапување по предметите со користење на јавна позиција, преку медиумите или на кој било друг начин што потенцијално ја загрозува неговата независност. Токму затоа, хиерархиската структура на јавното обвинителство е високо изразена во организацијата. Упатствата за работата и однесувањето на замениците и јавните обвинители, кои се од обврзувачки карактер, кога има различни мислења за предметот, се во директна колизија со независноста во работата и одлучувањето[7].

[6] Čavoški A., Reljanović M.,(2011) Ideja krivičnog prava EU, Beograd, стр. 42
[7] Chipeta, B. (1990) A Handbook for Public Prosecutors: The public prosecutor and the law of criminal procedure, Eastern Africa Publications Limited, стр. 25

## *1.2. Јавниот обвинител како странка во постапката*

На главната расправа, како фаза од кривичната постапка, јавниот обвинител наместо како државен орган се јавува во улога на странка. Неговите цели и задачи се, постапувајќи како државен орган во предистражната постапка и истрага, врз основа на прибраниот материјал, да дојде до степен на оправдано сомнение дека одредено лице сторило кривично дело, да поднесе обвинителен акт, а како странка на главниот претрес го застапува обвинителството пред судот, ги презема сите процесни дејствија од делокругот на своите овластувања со цел да ја докаже вината и да го следи текот на главниот претрес[8].

Јавниот обвинител има право да го промени фактичкиот опис на кривичното дело што му се става на товар на обвинетиот, согласно доказите изведени на главниот претрес. Обвинителот предлага докази и сослушува сведоци на главниот претрес. Обвинителот во завршниот збор ги предлага видот и висината на казната за која судот не е обврзан. Јавниот обвинител како странка и дава карактер на кривичната постапка во контекст дека постапката е контрадикторна, тој има товар да го докаже обвинението како странка во постапката, додека обвинетиот има право да предложи докази во своја одбрана и со тоа рамноправно учествува во кривичната постапка[9]. Кривичниот суд ги изведува доказите предложени од странките во постапката. Ниту една од страните не смее да биде фаворизирана во ниту еден поглед, а судот мора да ги презентира доказите непристрасно и објективно. Сепак, се смета дека ваквото законско решение често е проблем во практиката, поради тоа што не секогаш се постигнува еднаквост на странките во кривичната постапка како што се предвидува. Обвинителството како државен орган, иако е странка пред судот, во однос на собирањето докази во формална смисла има предност пред обвинетиот.

[8] Delibašić V., (2015) Sporazumi javnog tužioca i okrivljenog, Novi Sad, стр. 46
[9] Jescheck, H. (ed) (1979) Funktion und Tätigkeit der Anklagebehörde im ausländischen Recht. Nomos, Baden-Baden, стр. 5

Како и обвинетиот во постапката, јавниот обвинител сноси одредени последици за неоправдано непојавување на главниот претрес. Целта на законодавците е противречноста и карактерот на странка да доведат до ефикасност на кривичната постапка[10].

[10] Вујошевић, В. (2015) Положај јавног тужиоца у предистражном поступку, Ниш, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 89

## 2. Правна основа и надлежности на јавното обвинителство во Република Северна Македонија

Правната основа и надлежности на Јавното обвинителство во системот на државната власт е оформена со:

- првиот Устав на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр.52/91) и Амандманите XXIV и XXX на Уставот на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр.107/05);
- Законот за јавно обвинителство („Службен весник на РМ“ бр.42/20);
- Законот за јавнообвинителската служба („Службен весник на РМ“ бр. 62/15, 231/15, 11/16 и 21/18).

Јавното обвинителство се дефинира како единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривични дела и на други со закон утврдени казниви дела и врши други работи утврдени со закон. Јавното обвинителство ги извршува своите функции врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори кои се ратификувани во согласност со Уставот, кои се дел од македонскиот правен поредок[11].

Самиот Устав дава една основа за законско регулирање на надлежноста, основање, укинување, организирање и функционирање на Јавното обвинителство, што е детално уредено со Законот за јавно обвинителство. Функцијата на Јавното обвинителство ја вршат Јавниот обвинител на РС Македонија и јавните обвинители во Основните и Вишите јавни обвинителства и во Јавното обвинителство на РС Македонија.

Уставот на РС Македонија воспоставува еден вид на двоен систем на избори и разрешување во однос на именувањето. Па така, Собранието на РС Македонија, по дадено мислење од страна на Советот на јавни обвинители, го именува и разрешува Јавниот обвинител, кој пак има мандат од шест години, со вклучено право за негов реизбор, односно продолжување.

[11] Устав на РС Македонија, Член 106

Со цел објективно и професионално извршување на функцијата, тој не смее да членува во политичка партија или да врши одредена друга професија, односно да има јавна функција. Согласно Уставот, експлицитно е забрането политичкото дејствување и организирање на Јавното обвинителство.

Уставот на РС Македонија содржи и одредби во врска со Советот на јавни обвинители. На тој начин, неговата надлежност, структура, состав, мандат, како и основите и постапката за престанок и разрешување на член на Советот се уредуваат со Законот за Советот на јавни обвинители на РС Македонија. Согласно надлежностите кои се утврдени со самиот Устав, Советот на јавни обвинители избира јавни обвинители без ограничување на нивниот мандат, а притоа истиот е одговорен и за нивното разрешување. Основите и постапката за престанок и разрешување на Јавниот обвинител на РС Македонија и јавните обвинители се регулирани со Законот за јавно обвинителство. Уставот предвидува дека при изборот на јавни обвинители, задолжително е да се почитува правичната застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници. Јавните обвинители немаат имунитет како уставна категорија, туку истите поседуваат еден вид на функционален имунитет кој подразбира дека јавен обвинител не може да биде притворен, ниту повикан на кривична одговорност за одредено преземено дејствие, искажано мислење и донесување на одлука при вршењето на својата функција, а исто така против него не може ниту да се води постапка за надомест на штета или друга постапка од страна на одреден учесник во постапка кој пак е незадоволен од одлуката што ја донел јавниот обвинител.

## *2.1. Историски развој на јавното обвинителство*

Развојот на македонското Јавно обвинителство низ историјата, како државен орган е тесно поврзано со национално-ослободителната борба на македонскиот народ и борбата на македонскиот народ за своја држава. Со Одлуката која била донесена на Претседателството на АВНОЈ на 3 февруари 1945 година, Јавното обвинителство се конституирало како орган на кого му биле доверени двојни задачи[12]:

- во сферата на кривичното гонење и контрола на законитоста на државната управа;
- правосудството на целата државна територија.

На седницата која била одржана на 31 март 1945 година на Президиумот на АСНОМ, се утврдил Предлогот за главен обвинител (прокурор) на Македонија да се именува Петар Коробар, кој во краток период бил заменет и од страна на Кирил Миљовски. На Табела 1 подолу прикажани се лицата кои ја извршувале функцијата јавен обвинител.

***Табела 1: Историски преглед на јавните обвинители во Македонија***

| Име и презиме | Период |
|---|---|
| Перо Коробар | од март 1945 година |
| Кирил Миљовски | од 1 мај 1945 до 1948 година |
| Лазар Мојсов | септември 1948 до мај 1951 година |
| Димо Кантарџиски | мај 1951 до 31 декември 1953 година |
| Јован Дуковски | 1 јануари 1954 до 11 февруари 1960 година |
| Панта Илиев | 11 февруари 1960 до јули 1967 година |
| Боро Доганџиски | јули 1967 до март 1975 година |

[12] Христов А.(1980): Создавање на Македонската држава, Книга I, стр. 160

| | |
|---|---|
| Јордан Јордановски | 1975 до 1984 година |
| Јован Трпеновски | март 1984 до 1989 година |
| Марко Бундалевски | април 1989 до мај 1996 година |
| Стеван Павлевски | 1996 до април 1999 година |
| Ставре Циков | 15 април 1999 до ноември 2002 година |
| Александар Прчевски | 28 јануари 2003 до јануари 2007 година |
| Љупчо Шврговски | 24 јануари 2007 до 2013 година |
| Марко Зврлевски | од 25 јануари 2013 до 2017 година |
| Љубомир Јовески | од 25 декември 2017 до 25 декември 2023 година |
| Љупчо Коцевски | од 13.02.2024 година |

Извор: https://jorm.gov.mk/dosegashni-javni-obviniteli-na-rm-2/

Кога во 1946 година југословенскиот Устав го конституирал Јавното обвинителство, тоа имало за цел да ги заштитува државниот и општествено – економскиот систем на ФНРЈ и да ја зацврсти законитоста преку следните задачи[13]:

- гонење за сторени кривични дела;
- вршење надзор за правилно исполнување на законите од страна на сите министерства, комисии и комитети на Сојузната Влада и владите на Народните Републики и на нив потчинети управни органи и установи, како и од страна на службените лица и граѓаните;
- преземање предвидени работи вон законот кај судовите и управните органи за заштита на општонародниот имот и исполнување на државните стопански планови;

[13] Закон о јавно тужилаштво, Член 1, "Сл. Лист на ФНРЈ" бр. 60/46

- заштита на правата и на закон основаните интереси на државата, државните установи и претпријатија, општествените организации и граѓани.

Во тој период, организацискиот принцип на јавното обвинителство се базирал на хиерархиската субординираност, односно,тој се состоел во правото на повисоките јавни обвинители да можат да даваат упатства, наредби и решенија на пониските јавни обвинители кои пак биле задолжителни за нив и во организационот централизам. Во овој период важечки принцип претставувал единствена законитост на целата државна територија и потребата сите акти на централните државни органи и управи единствено да се спроведуваат во живот на целата државна територија. Тогаш, јавното обвинителство непосредно ја водело и претходната кривична постапка и давало предлози за покренување на прекршочна постапка, а воедно и учествувало во истата. Организацијата на јавното обвинителство е идентична со организацијата на судовите на територијата на Македонија. Се формирале околиски обвинителства, кои постапувале пред општинските судови и обласни обвинителства кои постапувале пред обласните судови. Јавното обвинителство на Република Македонија постапува пред Врховниот суд.

Во 1951 година се напуштил административно – централистичкиот метод на управување и се вовело социјалистичкото самоуправување. Ваквите промени се рефлектирале и врз организацијата и надлежноста на јавните обвинителства. На тој начин, дошло до напуштање на оперативните методи во работата на јавното обвинителство и тоа престанало да се меша во работите на органите на управата, како и да интервенира со мерки од надзорно-оперативен карактер.

Потоа, со донесувањето на Уставниот закон од 1953 година дошло до напуштање на посебниот институт на народни обвинители. Јавното обвинителство со овој Уставен закон преставува самостоен орган во поширокиот систем на државната управа. Неговото место како орган на управата во поширока смисла произлегло од правата на Сојузниот извршен совет да врши надзор над законитоста во работењето на јавното обвинителство, како и други права, што произлегувале од одговорноста на Сојузната управа пред Сојузниот извршен совет.

Треба да се нагласи дека во тој период Јавниот обвинител на ФНРЈ и неговите заменици ги именувало и разрешувало Народното собрание на ФНРЈ, додека пак Јавните обвинители на народните републики и нивните заменици ги именувал и разрешувал Јавниот обвинител на ФНРЈ[14]. Во 1954 година бил донесен нов Закон за јавното обвинителство според кој истото се дефинирало како државен орган кој ја врши функцијата на кривично гонење и врши други права и должности кои биле определени со закон[15].

Гонењето на сторителите на кривичните дела и стопански престапи претставува основно право и должност на јавното обвинителство. Тоа ја насочува и организира работата на сите органи за откривање на криминалитетот и ги контролира сите акции кои превентивно се насочени кон сузбивање и спречување на криминалитетот и другите девијантни појави. Во овој период функцијата на контрола на законитоста, јавното обвинителство ја задржувало во намален обем. На тој начин, ако со управен акт бил повреден закон во корист на поединец или правно лице, а на штета на општествената заедница, јавното обвинителство било надлежно да покрене управен спор. Со Законот за кривичната постапка од 1955 година во надлежност на судот била ставена истрагата, а за одделни кривични дела во надлежност на иследните органи и органите за внатрешни работи (извид). Јавното обвинителство веќе претставувал самостоен државен орган за надзор на Сојузниот извршен совет, а не орган на Сојузното народно собрание. Тоа функционирало врз основа на закон, но и по добиените насоки од страна на СИС. Сојузниот јавен обвинител го именувал Сојузниот извршен совет, а исто така Сојузниот јавен обвинител ги поставувал и разрешувал неговите заменици, со согласност од Сојузниот извршен совет. Сојузниот јавен обвинител исто така ги именувал и разрешувал републичките јавни обвинители и нивните заменици, во согласност со Републикиот извршен совет.

[14] Гучетић В., Рад и деловање Јавних тужилаштва 1945 до 1975 год., Тридесет година Јавнотужилачке организације, стр. 35
[15] Закон о јавно тужилаштво, Член 1, Сл. Лист на ФНРЈ, бр. 51/54

Окружните и општинските јавни обвинители ги именувал и разрешувал Републикиот јавен обвинител во согласност со Извршниот совет на републиката. Понатамошниот развој на јавното обвинителство продолжил со донесување на Уставот од 1963 година и со Законот за јавното обвинителство[16]. Според Уставот од 1963 година, јавното обвинителство било во непосреден однос со претставничкото тело и тоа претставува самостоен орган. Тука особено било нагласено дека јавното обвинителство претставува правосуден орган во поширока смисла и истото не влегувало во судскиот систем и било надвор од системот на управните органи и преставничко-политичко извршната власт, и претставувал еден самостоен орган со специфична положба и задачи.

Според овој Устав, Јавното обвинителство е посебен орган кој заради единствена примена на законите и заштита на законитоста врши кривично гонење, презема мерки и правни средства кои му се определени со закон, а врши и други права и должности определени со закон. Организационите единици останале непроменети. Постојат Сојузен јавен обвинител, републички или покраински обвинител, окружни и општински јавни обвинители. Основна должност и право на јавното обвинителство е гонење на сторителите на кривични дела и стопански престапи, со тоа и одредена координирачка и насочувачка улога во борбата против криминалитетот. Во овој период, своевидна новина е овластувањето на јавниот обвинител да може да побива поединечни акти на установи со тужба, односно претпријатија кои не се во согласност со законот и со кои се нанесува штета на работната организација или општествената заедница.

Со конституирање на Уставниот суд, Јавното обвинителство повеќе не вршело контрола на уставноста и законитоста на одлуките и другите акти на управните органи односно стопанските и самоуправните организации. Во овој период, во вршењето на функцијата на јавниот обвинител е како новина се јавува овластувањето да ги следи и проучува односите и појавите во општеството што се од значење за остварување на својата функција. За ова, јавните обвинители се должни да ги известуваат надлежните органи, односно организации за непосредно да ги отстранат незаконитостите во овие поединечни случаи.

[16] Закон о јавно тужилаштво, Член 1, Сл. Лист на ФНРЈ, бр. 7/75

Сојузниот јавен обвинител е именуван и разрешуван од страна на Републичкиот јавен обвинител во согласност со Републичкиот ИС, а неговите заменици Републичкиот јавен обвинител во согласност со Републичкиот извршен совет. Сојузното Собрание било именувано и разрешувано од Сојузниот јавен обвинител, по предлог од Сојузниот извршен совет, а неговите заменици, Сојузниот јавен обвинител именувал и разрешувал во согласност со СИС[17]. Републичкиот јавен обвинител ги именува и разрешува окружните и општинските обвинители и нивните заменици во согласност со соодветните собранија на околијата односно на општината. Со уставните амандмани од 1967 година, Републичкиот јавен обвинител го именува и разрешува Републичкото Собрание.

Уставот на СФРЈ од 1974 година ја регулирал надлежноста, местото и функцијата на Јавното обвинителство како целина. Со уставите на соодветните републики биле регулирани местото, функцијата и надлежностите на републичките јавни обвинителства. Во овој случај, Јавното обвинителство се јавува како самостоен државен орган. Со уставните промени се појавил т.н. републички карактер на правосудството, што значело дека во крајна инстанца се завршува во Републиката. Во прилог на ваквото уставно решение, републичките јавни обвинители примале задолжителни упатства од Сојузниот јавен обвинител само во предмети во кои Федерацијата била надлежна да ги пропишува кривичните дела и во предмети по стопански престапи пропишани со сојузен закон, за чие извршување биле надлежни сојузните органи.

Сојузниот јавен обвинител го именувал и разрешувал Сојузното Собрание. Собранието на СР Македонија во 1978 година донело нов Закон за јавните обвинителства[18]. Според овој закон, јавното обвинителство се дефинирало како „самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривините дела и други со закон определени казниви дела, презема со закон определени мерки за заштита на интересите на општствената заедница и вложува правни средства заради заштита на уставноста и законитоста“[19].

[17] Гучетић В., стр. 55
[18] Гашовић, М., (1999) Организација и функције јавног тужилаштва у Савезној Републици Југославији, Нови сад, Правном факултету у Новом Саду, стр. 20
[19] Закон за јавно обвинителство, Член 1, “Сл. Лист на ФНРЈ” бр. 10/78

Според хиерархиска субординираност, повисоките јавни обвинители можат да даваат задолжителни упатства на пониските јавни обвинители и да преземат вршење на одделни работи, за кои е надлежен понискиот обвинител. Пониските обвинители пак, биле должни да ги извршуваат добиените упатства од повисоките хиерархиски поставени обвинители. Обврската на јавното обвинителство да ги следи и проучува општствено штетните појави од интерес за својата функција се задржува и во овој период. Јавниот обвинител за својата работа одговарал пред Собранието што го именувало и разрешувало, а заменикот пред јавниот обвинител и пред соодветното собрание. По предлог од Комисијата за прашање на изборите и именувањата, а по претходно добиено мислење од јавниот обвинител на СР Македонија, окружните јавни обвинители и нивните заменици и замениците на јавниот обвинител на Македонија ги именувало и ги разрешувало Собранието на СРМ. По предлог на соодветното тело определено со статутот на општината, а по претходно добиено мислење од јавниот обвинител на Македонија, собранието на општината ги именувало и разрешувало Општинските јавни обвинители и нивните заменици.

По прогласувањето на независност на нашата држава во 1991 година, бил донесен Уставот на Македонија. Овој Устав во делот за организација на државната власт, содржел одредба за јавното обвинителство, кое го дефинирало како: „единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривичните дела и на други со закон утврдени казниви дела и врши други работи утврдени со закон“. Истата оваа формулација била преземена и во Законот за јавното обвинителство, кој бил донесен во 1992 година[20]. Согласно со уставните одредби и новиот Закон за јавното обвинителство, Јавното обвинителство на Република Македонија е единствен и самостоен државен орган, чија примарна задача е да ги гони сторителите на казнивите дела. Своите функции ги врши врз основа на Устав и закон, а во својата работа тој е независен. Мандатот на јавните обвинители и заменици траел 6 години со право на повторен избор и Јавниот обвинител за својата работа одговара пред Парламентот.

[20] Закон за јавно обвинителство, Член 1, “Сл. Лист на ФНРЈ” бр.80/92

Предлог за именување на Јавен обвинител дава Владата на РМ, а Министерот за правда нема функционална и институционална надлежност спрема јавното обвинителство. Сепак, јавното обвинителство има одреден специфичен однос со извршната власт кој однос, се согледува во тоа што владата на Република Македонија дава предлози до Собранието за кандидати, односно кандидат за Јавен обвинител на Р. Македонија и предлози за другите јавни обвинители и нивните заменици по претходно позитивно мислење на Јавниот обвинител на Македонија. Јавниот обвинител и заменикот не можат да бидат повикани на одговорност или да бидат притворени за искажано мислење во вршење на функцијата, односно тие уживаат имунитет.

Според уставот, функцијата јавен обвинител била неспоива со вршење на други јавни или професионални функции или со членување во политички партии. Условите под кои едно лице може да биде именувано на функција јавен обвинител се пропишани со Законот за јавното обвинителство. Покрај општите услови за засновање работен однос во државен орган, потребно е истото да е државјанин на РМ, да е дипломиран правник на соодветна насока со положен правосуден испит и да ужива углед за вршење на јавнообвинителската функција. Исто така, потребно е и определено работно искуство со потврдени резултати во траење од 5 години за основен обвинител, 9 години за виши обвинители и 12 години за во Јавното обвинителство на Македонија. Централизмот и хиерархиската субординираност се задржале во организациските принципи во работата на јавното обвинителство. Од принципот на официјалност и принципот на легалитет јавниот обвинител ги црпи своите овластувања како еден од овластените тужители во кривичната постапка за кои гонењето се презема по службена должност.  Во 1996 година во донесениот Закон за измени и дополнувања на Законот за јавното обвинителство не биле направени никакви новини во насока на нова организациска поставеност на јавното обвинителство. Со Законот за јавно обвинителство од 2004 година бил направен обид за усвојување на нови законски решенија во насока на поголема самостојност на Јавното обвинителство од политичко - извршната власт. Со остварувањето на уставниот концепт за самостојноста на јавното обвинителство во извршувањето на неговата основна функција се повеке се нагласува реализацијата на принципот на владеење на правото и еднаквоста на граѓаните пред законот.

Новите промени во правниот систем на Република Македонија, системот на поделба на власта на законодавна, судска и извршна, воведувањето на повеќепартискиот систем, оправдано во целиот период од осамостојуваеето на државата, го поставувале прашањето за местото и положбата на јавното обвинителство како државен орган, чија примарна функција е да ги гони сторителите на кривичните дела во новонастанатиот општествен амбиент. Местото и положбата на јавното обвинителство во правниот систем, новиот Закон за јавното обвинителство го дефинира на ист начин како што тоа е определено со Уставот на РМ од 1991 год. Во однос на надлежностите, дојдено е до нивно прецизирање посебно во предистражната постапка каде што е нагласена улогата на јавниот обвинител како координатор и насочувач на постапката[21]. Во овој поглед дошло до зајакнување на позициите на јавното обвинителство со тоа што сите државни органи, институции и правни лица до кои јавниот обвинител поднел барање за собирање на потребни податоци, исправи и известувања за преземање на потребни мерки и средства, должни се во најкраток можен рок истите да ги достават бараните податоци до Јавниот обвинител. Како еден современ предизвик, со цел обезбедување на поголема ефективност во борбата против криминалитетот со овој Закон било основано посебно Одделение за гонење на сторители на кривични дела од областа на организираниот криминал и корупција во Јавното обвинителство на Република Македонија. Функцијата на јавното обвинителство во основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција ја врши основен јавен обвинител за гонење на организиран криминал и корупција и јавни обвинители во тоа обвинителство[22]. Основниот јавен обвинител за гонење на организиран криминал и корупција за својата работа одговара пред јавниот обвинител на Република Македонија и Советот на јавни обвинители на Република Македонија, а јавните обвинители во основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција за својата работа одговараат пред основниот јавен обвинител за гонење на организиран криминал и корупција и Советот на јавни обвинители на Република Македонија.

[21] Закон за јавно обвинителство (2004) "Сл.весник на РМ" бр. 38/04

[22] Закон за јавното обвинителство, Член 16 („Службен весник на Република Македонија" бр.150/2007 и 111/2008). Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.124/2008 од 14 јануари 2009 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија" бр.16/2009

Јавното обвинителство на Република Македонија во рамките на меѓународните договори, остварува непосредна соработка со јавни обвинителства од другите држави особено преку непосредна размена на податоци, непосредна соработка, едукација, специјализација на кадри и други форми на соработка.

## *2.2. Организациска структура и поставеност на јавното обвинителство*

Јавното обвинителство во РС Македонија е составено од 22 основни јавни обвинителства, четири виши јавни обвинителства и Републичко јавно обвинителство, сите хиерархиски поставени под Јавниот обвинител на државата. Ваквата негова организација ја следи мрежата на основните судови, па затоа лесно е воочливо дека постојат помалку 4 основни јавни обвинителства во однос на 26 основни судови со надлежност во кривична материја (со исклучок на Основниот граѓански суд Скопје). Но, сето ова не претставува проблем во функционирањето на системот на јавното обвинителство со оглед на тоа што станува збор за принцип на концентрирање на јавнообвинителското постапување во обвинителства што постапуваат на територија на основни судови со основна надлежност, а тоа се ОЈО Кавадарци и пред судот во Неготино; ОЈО Кочани и пред судот во Виница; ОЈО Куманово и пред судот во Кратово и ОЈО Прилеп и пред судот во Крушево. Јавното обвинителство на РС Македонија е со седиште во Скопје и функционира на целата територија на РС Македонија, а функцијата на јавното обвинителство е доверена на Јавниот обвинител на РС Македонија и јавните обвинители во тоа обвинителство. Јавното обвинителство на РС Македонија има стручна служба со којашто раководи генералниот секретар, кој исто така ја координира и насочува работата на стручните служби во другите јавни обвинителства и му помага на јавниот обвинител на РС Македонија во вршењето на работата од јавнообвинителската управа. Вишото јавно обвинителство се основа за подрачје на апелационен суд, и во согласност со тоа во РС Македонија постојат 4 виши јавни обвинителства во Битола, Гостивар, Скопје и Штип. Во вишо јавно обвинителство функцијата ја вршат виш јавен обвинител и јавни обвинители во тоа обвинителство.

Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, пак, се основа за целата територија на РС Македонија и е со седиште во Скопје, а работата ја вршат основниот јавен обвинител за гонење на организиран криминал и корупција и јавните обвинители во тоа обвинителство. Во него се формирани специјализирани одделенија за следење и откривање на криминалитетот со посебна стручна служба согласно со одредбите од Законот за јавно обивнителство. Во јавните обвинителства основани за подрачје на суд со проширена надлежност се формираат и специјализирани одделенија за малолетници. Со измените на Законот за Јавното обвинителство во 2018 година, во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција се формирало специјализирано Одделение за истражување и гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција. Одделението има посебна стручна служба и јавнообвинителски истражители од истражниот центар. Јавните обвинители и раководителот на одделението ги распоредува јавниот обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, за време од 4 години со право на повторен избор.

Во рамките на организациската поставеност на јавните обвинителства, во 2008 година бил основан и Советот на јавните обвинители на РС Македонија како самостоен орган кој ја гарантира и обезбедува самостојноста на јавните обвинители во вршењето на нивната функција[23]. Согласно законската поставеност, Советот претставува независно тело во кое е забрането политичко организирање и дејствување, и делува во насока на оневозможување какво било влијание во јавното обвинителство кое е спротивно на законот. Членувањето во Советот е неспојливо со членување во политичка партија или со вршење на друга јавна функција и професија. Основна законска надлежност на Советот на јавните обвинители на РС Македонија е да ги избира и разрешува јавните обвинители на сите нивоа, освен јавниот обвинител на РС Македонија, кој го избира Собранието, по предлог на Владата. За предлогот од Владата, Советот на јавните обвинители дава мислење.

[23] https://sjorm.gov.mk/, пристапено на 01.10.2024 година

Главни надлежности и обврски на Советот е да го определува бројот на јавните обвинители, да ја следи нивната работата врз основа на поднесените годишни и месечни извештаи и поднесените претставки. Притоа, Советот одлучува за утврдување на нестручно и несовесно вршење на функцијата јавен обвинител. Во делот на надлежноста на Советот влегува и оценувањето на годишните извештаи на јавните обвинителства, давање мислење по програмите на Академијата за судии и јавни обвинители, издавање и одземање на службените легитимации, како и превземање на други активности во рамките на своите надлежности.

## *2.3. Надлежности на јавното обвинителство*

Јавното обвинителство постапува во границите на својата стварна и месна надлежност, освен во оние случаи кога со закон поинаку е определено, односно:

- Основното јавно обвинителство постапува пред основен суд;
- Вишото јавно обвинителство постапува пред апелационен суд;
- Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција постапува пред Основниот кривичен суд Скопје;
- Јавното обвинителство на РС Македонија постапува пред Врховниот суд на РС Македонија.

Јавното обвинителство постапува и пред други органи и други правни лица на своето подрачје кога за тоа е овластено со закон[24].

[24] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 30, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

## *2.4. Уставна положба и законска рамка на функционирање на јавното обвинителство*

Јавното обвинителство во РС Македонија ги врши своите функции врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот[25]. Стручност и квалитет во одлуките, правните лекови и друга писмена значи правилна примена на Уставот и законите на РС Македонија, меѓународни договори ратификувани согласно со Уставот, практиката на Европскиот суд за човекови права и други прописи, правилен однос кон донесувањето и изготвувањето на јавнообвинителските одлуки, нивното застапување, говорничка умешност и вештина и способност за правно аргументирање и резонирање во постапката пред надлежните судови, некоментирање предмети во јавност и чување како тајна она што јавниот обвинител го дознава во вршењето на функцијата[26]. Јавното обвинителство на РС Македонија во рамките на меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот и согласно со Законот за меѓународна соработка во кривичната материја, остварува непосредна соработка со јавни обвинителства и други надлежни органи од другите држави, особено на планот на спречување и гонење на организираниот криминал и други тешки форми на криминал преку непосредна размена на податоци, непосредна соработка, едукација, специјализација на кадри и други форми на соработка. Основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција ќе бара меѓународна правна помош и соработка по прашања кои се во негова надлежност самостојно, согласно со закон и меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот[27]. Јавниот обвинител на РС Македонија пред Уставниот суд на РС Македонија поднесува иницијатива за поведување постапка за оценување на согласноста на закон со Уставот и за согласноста на други прописи со Уставот и законите, ако прашањето за уставноста и законитоста се постави во работата на јавното обвинителство.

[25] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 4, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[26] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 38, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[27] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 58, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

Основните јавни обвинителства, вишите јавни обвинителства и Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција го известуваат јавното обвинителство на РС Македонија за прашања на уставноста и законитоста во нивната работа[28].

## *2.5. Финансирање на јавното обвинителство на РС Македонија*

Согласно Законот за јавно обвинителство, Јавното обвинителство на РС Македонија претставува буџетски корисник на државниот буџет 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. Буџетската пресметка, Јавното обвинителство на РС Македонија ја подготвува врз основа на пресметките кои се доставени од страна на јавните обвинителства, кои пак е потребно да бидат проектирани во согласност со потребите на секое јавно обвинителство посебно. Подготвената буџетска пресметка и образложението за висината на бараните износи, Јавното обвинителство на РС Македонија ги доставува до Министерството за финансии. Потоа, Министерот за финансии го усогласува делот за буџетот на Јавното обвинителство со јавниот обвинител на државата пред да го достави Предлог буџетот до Владата на РС Македонија. По претходна согласност од Советот на јавни обвинители, јавното обвинителство ги распределува средствата кои се одобрени со државниот буџет по обвинителства, на годишно и месечно ниво врз основа на мерила и критериуми. 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 службите, 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 и за набавка на капитални средства како опрема и машини, изградба на градежни објекти и други цели.

[28] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 59, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

Просторните услови, материјалните средства, опремата и другите услови за работа на јавните обвинителства ги обезбедува Владата на РС Македонија.

## 3. Организациска поставеност и кадровска екипираност на јавното обвинителство во РС Македонија

Јавното обвинителство на РС Македонија претставува 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. Неговата функција ја извршуваат јавниот обвинител на РС Македонија и јавните обвинители. Истите своите функции ги вршат законито, непристрасно и објективно, ги почитуваат и заштитуваат слободите и правата на човекот и граѓанинот и правата на другите правни субјекти и во рамките на своите надлежности, во име на општеството се грижат за ефикасност на кривично-правниот систем. Јавниот обвинител во вршењето на функцијата обезбедува еднаквост на граѓаните пред законот, независно од полот, расата, бојата на кожа, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување и имотната и општествената положба. Никој не може да влијае врз самостојноста и непристрасноста на јавниот обвинител во вршењето на функцијата[29]. Во 2010 година бил донесен нов Закон за кривичната постапка кој што започнал да се применува од декември 2013 година. Со истиот суштински се промениле и зголемиле овластувањата на јавното обвинителство особено во претходната постапка, но и во текот на другите фази од кривичната постапка. Во современите земји постојат дури три основни модели на борба против корупцијата:

1) Повеќенаменски агенции за борба против корупцијата;
2) Специјализирани институции за кривично гонење;
3) Превентивни институции.

Овие три модели не се исклучуваат меѓусебно, но често се надополнуваат едни со други. Специјализираните институции за кривично гонење најчесто се формирани како специјални обвинителства со посебен статус, а понекогаш како повеќе или помалку независни одделенија на обвинителството.

[29] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 2-5, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

При законското формирање на овие тела, ниту меѓународните документи, ниту добрите практики не ја нагласуваат обврската за формирање специјални обвинителства, туку ја нагласуваат обврската за научна, стручна и професионална специјализација на различни органи (обвинителства, полиција, судови), кои учествуваат во кривични постапки поврзани со корупција и организиран криминал.

### *3.1. Начин на организација на јавното обвинителство*

Јавното обвинителство во РС Македонија е организирано според принципите на хиерархија и субординација. Тоа е организирано на следниот начин[30]:

- Јавно обвинителство на РС Македонија;
- Виши јавни обвинителства;
- Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција;
- Основни јавни обвинителства.

Јавното обвинителство во нашата држава се основа за подрачје на суд од соодветен степен, пред кој е надлежно да постапува. Јавното обвинителство на РС Македонија се основа за целата територија на нашата држава и истото е со седиште во Скопје. Вишо јавно обвинителство се основа за подрачје на апелационен суд. Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција се основа за целата територија на државата, а основно јавно обвинителство се основа за подрачје на еден или повеќе основни судови[31].

[30] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 10, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[31] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 11, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

### 3.1.1. Виши јавни обвинителства

Во РС Македонија се основани следните виши јавни обвинителства[32]:

- Вишо јавно обвинителство во Битола за подрачјето на Апелациониот суд во Битола;
- Вишо јавно обвинителство во Гостивар за подрачјето на Апелациониот суд во Гостивар;
- Вишо јавно обвинителство во Скопје за подрачјето на Апелациониот суд во Скопје;
- Вишо јавно обвинителство во Штип за подрачјето на Апелациониот суд во Штип.

### 3.1.2. Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција

Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција надлежно е за целата територија на државата и е со седиште во градот Скопје, а постапува пред Основниот кривичен суд Скопје. Во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција е формирано специјализирано одделение за гонење на кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција. Во ова одделение постои стручна служба и јавнообвинителски истражители од истражниот центар. Јавните обвинители и раководителот на специјализираното одделение ги распоредува јавниот обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, од редот на јавните обвинители од тоа обвинителство, по претходно добиена согласност од Јавниот обвинител на РС Македонија[33].

[32] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 13, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[33] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 14, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

### 3.1.3. Основни јавни обвинителства

Во РС Македонија постојат следните основни јавни обвинителства[34]:

- Основно јавно обвинителство во Берово за подрачјето на Основниот суд во Берово;
- Основно јавно обвинителство во Битола за подрачјето на Основниот суд во Битола;
- Основно јавно обвинителство во Велес за подрачјето на Основниот суд во Велес;
- Основно јавно обвинителство во Гевгелија за подрачјето на Основниот суд во Гевгелија;
- Основно јавно обвинителство во Гостивар за подрачјето на Основниот суд во Гостивар;
- Основно јавно обвинителство во Дебар за подрачјето на Основниот суд во Дебар;
- Основно јавно обвинителство во Делчево за подрачјето на Основниот суд во Делчево;
- Основно јавно обвинителство во Кавадарци за подрачјата на основните судови во Кавадарци и Неготино;
- Основно јавно обвинителство во Кичево за подрачјето на Основниот суд во Кичево;
- Основно јавно обвинителство во Крива Паланка за подрачјето на Основниот суд во Крива Паланка;
- Основно јавно обвинителство во Кочани за подрачјата на основните судови во Кочани и Виница;
- Основно јавно обвинителство во Куманово за подрачјата на основните судови во Куманово и Кратово;
- Основно јавно обвинителство во Охрид за подрачјето на Основниот суд во Охрид;
- Основно јавно обвинителство во Прилеп за подрачјата на основните судови во Прилеп и Крушево;
- Основно јавно обвинителство во Радовиш за подрачјето на Основниот суд во Радовиш;

[34] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 12, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

- Основно јавно обвинителство во Ресен за подрачјето на Основниот суд во Ресен;
- Основно јавно обвинителство во Свети Николе за подрачјето на Основниот суд во Свети Николе;
- Основно јавно обвинителство во Скопје за подрачјето на Основниот кривичен суд Скопје;
- Основно јавно обвинителство во Струга за подрачјето на Основниот суд во Струга;
- Основно јавно обвинителство во Струмица за подрачјето на Основниот суд во Струмица;
- Основно јавно обвинителство во Тетово за подрачјето на Основниот суд во Тетово;
- Основно јавно обвинителство во Штип за подрачјето на Основниот суд во Штип.

### *3.2. Кадровска екипираност на јавните обвинители и службите на јавните обвинителства*

Кадровската екипираност на јавнообвинителскта служба значително придонесува и за зголемување на квалитетот во работењето, почитување на роковите за постапување, како и за одржување на соработката помеѓу ресорите како што е МВР, Финансиската полиција, надлежните органи за финансиско разузнавање, судовите, судска медицина, притвореничките одделенија во пенитенцијарните установи итн. Од исклучителна важност е да се истакне дека службите во јавното обвинителство задолжени за комуникација и односи со јавноста придонесуваат кон градење на сликата и довербата на македонските граѓани во јавното обвинителство. Притоа, тие секако се задолжение за навремено и транспарентно информирање на јавноста за работата на обвинителствата и придонесуваат за навремено и целосно информирање на јавноста и за поголема транспарентност на јавното обвинителство. Правилната организациска поставеност и ефективната кадровска екипираност претставуваат важни предуслови што му овозможуваат на јавниот обвинител помалку да биде посветен на административни и технички прашања кои се поврзани со секојдневното работење, а поголемиот дел од своето работно време да го посвети на

јавнообвинителската работа. Токму поради сето ова, јавнообвинителската служба има исклучително влијание врз ефикасноста на јавното обвинителство.

### *3.3. Потребата од постојана обука на јавните обвинители со цел поефикасно извршување на работните задачи*

Академијата за судии и јавни обвинители е единствената јавна установа која има примарна цел да обезбеди компетентно, професионално, независно, непристрасно и ефикасно вршење на судиската и обвинителската функција преку вршење на почетни и континуирани обуки на судиите и обвинителите, како и континуирани обуки на судиските и обвинителските службеници[35].

Јавнообвинителската служба во РС Македонија е сочинета од следните категории на вработени[36]:

- јавнообвинителските службеници вработени во јавните обвинителства:

– лица со статус на административен службеник кои во јавните обвинителства аналитички, материјално-финансиски, информатички и други работи согласно со закон;

– стручните лица (јавнообвинителски истражители) вработени во јавните обвинителства кои вршат стручни работи поврзани со следење, откривање и истражување на криминалитетот;

- лицата кои вршат технички и помошни работи и немаат статус на јавнообвинителски службеници, а се вработени во јавните обвинителства.

Основната дејност на Академијата за јавни обвинители е прием и стручно усовршување на идните судии и јавни обвинители, постојаното стручно усовршување и унапредување на

[35] Закон за Академија за судии и јавни обвинители (Службен весник на РСМ бр. 88/2010)
[36] Закон за јавнообвинителската служба (Службен весник на РСМ бр. 62/15, 231/15, 11/16 и 21/18)

знаењата судиите кои се веќе избрани и јавни обвинители при вршењето на нивната функција и усовршувањето и обуката за професионално, етичко и стручно извршување на работните задачи на судиите, јавните обвинители и судиските, односно јавнообвинителските службеници.

### *3.4. Истражни центри во јавното обвинителство*

Македонскиот Закон за кривична постапка предвидува можност за формирање на т.н истражни центри за подрачјето на едно или повеќе јавни обвинителства со одлука на јавниот обвинител на државата[37]. Сето ова било поттикнато од префрлањето на водењето на истрагата во надлежност на јавното обвинителство, а со тоа и на обврската да прибира докази. Имајќи во предвид дека јавното обвинителство не е оперативен орган само од себе се наметнала потребата од обезбедување на оваа оперативноста преку формрирањето на истражните центри[38]. Треба да се истакне дека истражните центри не претставуваат конкуренција на криминалистичката или финансиската полиција[39]. Нивната цел е да овозможуваат понепосредна работа по инструкција на јавен обвинителл, со присуство и работа на претставници на овие институции во јавното обвинителство. Сите работи во истражниот центар треба да ги вршат лица кои се дел од правосудната полиција, избрани за вршење на работата по пат на објавен јавен оглас, како и лица вработени во јавното обвинителство[40]. Должностите на правосудната полиција ја вршат полициските службеници во МВР, овластените службени лица на Министерството за одбрана, Управата за финансиска полиција и Царинската управа кои работат меѓудругото и на откривање и пријавување на кривични дела[41].

[37] Закон за кривична постапка Член 45 ст. 1 и 2 (Службен весник на РСМ бр.150/2010)
[38] Анализа на капацитетите и ресурсите на Јавното обвинителство во Република Северна Македонија, Фондација Отворено општество Македонија, 2022, стр. 16
[39] Калајџиев, Г., Justitia, Академија за судии и јавни обвинители, Скопје, бр.2/2010, стр. 12
[40] Закон за кривична постапка Член 45 став 4 (Службен весник на РСМ бр.150/2010)
[41] Закон за кривична постапка, Член 48 (Службен весник на РСМ бр.150/2010)

Вкупниот број припадници на правосудната полиција во истражните центри се определува со одлука на јавниот обвинител на РС Македонија по претходно добиено мислење од МВР и Министерството за финансии[42]. Во однос на овластувањата на лицата кои се дел од истражните центри, треба да се истакне дека тие можат да учествуваат во преземањето на истражните дејствија со подготвување на нивното спроведување, примање изјави и предлози, како и самостојно преземање определени истражни дејствија кои се доверени од страна на јавниот обвинител.

Записникот за овие дејствија мора да го одобри јавниот обвинител во рок од 48 часа од преземеното дејствие. Она што е особено важно и посебно за истражните центри е тоа што работниците кои се избрани да работат во истражниот центар му се на располагање на јавниот обвинител, работат под негова контрола и надзор, ги почитуваат и извршуваат неговите наредби, работат согласно со неговите насоки и упатства и за својата работа му одговараат на јавниот обвинител[43]. Како гаранција за остварување на нивната функција, законот предвидува забрана, за времето додека работниците се избрани да работат во истражниот центар, да бидат распоредени на друго работно место во државните органи од каде што доаѓаат или да бидат отстранети да работат од предметниот случај без изрично одобрение на јавниот обвинител[44]. Од започнувањето на примената на Законот за кривична постапка во 2013 година, па се до 2018 година не бил формиран ниту еден истражен центар и покрај очигледната потреба која се наметнала со преземањето на водењето на истрагата. Прашањето за формирањето на овие центри било посебно актуелно во основните обвинителства кои имаат голем обем на предметна работа како што се оние во Скопје, Куманово, Гостивар, Битола, Струмица и Велес, како и Основното обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција. Во Стратегијата за реформи на правосудниот систем 2018 – 2022 каде нивното формирањето било предвидено како посебна стратешка насока. Стратегијата предвидувала воспоставување на најмалку 2 функционални истражни центри во декември 2018 година. Овој рок за жал не бил запазен и процесот на формирање на овие истражни центри тогаш бил се уште во зародиш.

[42] Закон за кривична постапка, Член 45 став 3 (Службен весник на РСМ бр.150/2010)
[43] Закон за кривична постапка, Член 45 став 5 (Службен весник на РСМ бр.150/2010)
[44] Закон за кривична постапка, Член 45 став 6 и 7 (Службен весник на РСМ бр.150/2010)

Истиот месец година Јавниот обвинител на РС Македонија донел одлука за формирање на истражни центри во четири јавни обвинителства: ОЈО Скопје, ОЈО Тетово, ОЈО Куманово и ОЈО за гонење на организиран криминал и корупција Скопје[45].

Исто така, во текот на 2019 година биле преземени одредени дејствија, а обезбедена била и поддршка од ЕУ преку твининг проект, за градење на институционалните капацитети на истражните центри[46]. Сепак, и покрај спроведените напори сè уште во рамки на јавното обвинителство не постои функционален и оперативен истражен центар.

Токму поради сето ова, а со цел остварување на функцијата на јавното обвинителство и сузбивањето на криминалот, неопходно е да се вложат поголеми напори како од страна на Јавното обвинителство на РС Македонија, така и од Министерството за правда и особено Министерството за финансии да дадат приоритет и да ги обезбедат соодветните човечки, технички и финансиски ресурси потребни за воспоставување на функционирање на овие истражни центри. Истражните центри треба да бидат составени од врвни професионалци кои се дел од постојните институции со работно искуство во повеќе релевантни области. Со други зборови, тие треба да имаат соодветни просторни и технички услови за работа, по можност во рамки на зградите каде се сместени јавните обвинителства. Дополнително, потребно е да им се обезбеди пристап до стручни соработници (форензичари) кои се неопходни за суштинско спроведување на истражните дејствија. Несомнено е и дека припадниците на правосудната полиција би требало да имат и посебен финансиски третман во нивните наградувања, за извршување на нивните надлежности[47]. Од особено значење е и појасно уредување на односот меѓу јавното обвинителство и ресорсините министерства од каде произлегуваат лицата кои треба да работат во истражните центри (МВР и Министерството за финансии).

[45] Извештај на ЈОРСМ за 2018 година
[46] Започна имплементацијата на твининг проектот за градење на институционалните капацитети на истражните центри, https://jorm.gov.mk/zapochna-implementaczijata-na-tvining/, 13 септември 2019 година, пристапено на 02.10.2024 година
[47] Ibid

## 4. Правна легислатива и уредување на начинот на работење на јавното обвинителство во РС Македонија

Јавното обвинителство треба да биде заштитено од несоодветно политичко мешање. За таа цел, искрената политичка волја за зајакнување на владеењето на правото е клучен предуслов. Таквата политичка волја мора да биде инкорпорирана во сеопфатна стратегија за реформи во судството. Нивото на независност може да варира во зависност од специфичните потреби и услови. Искуството покажува дека е неопходна структурна и оперативна независност, заедно со постоењето на јасна правна основа и мандат даден на јавното обвинителство. Самата независност на јавното обвинителство е условена од бројни фактори како што се[48]:

- Правната основа - јавното обвинителство треба да има јасна правна основа која ги регулира мандатот, функцијата, именувањето и разрешувањето, внатрешната структура, функциите, надлежностите, овластувањето и одговорноста, буџетот, кадровските прашања, односите со другите институции, утврдувањето одговорност и известувањето итн. Правната основа треба да се дефинира со устав и закон. Дополнително, треба да се регулираат внатрешните процедури и правила на однесување во форма на прописи и други подзаконски акти;

- Именување и разрешување на јавен обвинител - не треба да се потцени симболичната улога на главниот обвинител. На многу начини, јавниот обвинител е столб на системот за национален интегритет. Процесот на избор на главен обвинител треба да биде транспарентен и да овозможи назначување на лице со интегритет врз основа на објективен и транспарентен процес на селекција. Назначувањето од страна политичка личност (на пр. министер, претседател, парламент) не се смета за добра практика. Мандатот на главниот обвинител, раководителите на обвинителствата и

[48] Бужаровска Г., Правниот режим на класифицираните информации и незаконитите докази – домашни и компаративни аспекти, Македонска ревија за казнено право и криминологија бр.2/2017 година, Преземено од: www. journal.maclc.mk, пристапено на 05.10.2024 година

јавните обвинители (или замениците) треба да биде заштитен со закон од неоправдано разрешување;

- Буџет и фискална економија - од суштинско значење е соодветното финансирање на телото. Иако не може да се постигне целосна финансиска независност (во најдобар случај буџетот ќе го усвои Собранието и во многу случаи ќе го подготви Владата), мора да се обезбеди одржливо финансирање и законските регулативи треба да спречат безусловно дискрециono однесување на извршната власт во однос на финансирањето на јавното обвинителство;

- Одговорност и транспарентност - критериумот на независност дефиниран во различни меѓународни инструменти значително варира и сè уште е многу контроверзен. Одговорноста и независноста меѓусебно се зајакнуваат. Транспарентноста на работата на судството, односно на јавното обвинителство е од клучно значење за довербата на граѓаните во судството.

Транспарентните процедури за именување и разрешување на јавни обвинители (и заменици), заедно со соодветна политика за човечки ресурси и внатрешни контроли, се неопходни елементи за спречување на непотребно мешање во работата. Независноста не треба да ја исклучува одговорноста.

### *4.1. Закон за јавното обвинителство*

Јавното обвинителство е самостоен државен орган и тоа претставува единствениот и самостоен државен орган кој ги гони извршителите на кривични дела, но и други казниви дела кои се утврдени со закон. Како што беше претставено погоре, Јавното обвинителство е организирано како Јавно обвинителство на РС Македонија, виши јавни обвинителства, Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и основни

јавни обвинителства[49]. Со Законот за јавното обвинителство на РС Македонија се уредуваат[50]:

- основањето, надлежноста, организацијата, функционирањето и укинувањето на јавното обвинителство;
- основите и постапката за именување и разрешување на јавниот обвинител на РС Македонија;
- основите за престанок на функцијата јавен обвинител на РС Македонија;
- основите за избор, разрешување и дисциплинска постапка на јавните обвинители;
- основите за престанок на функцијата јавен обвинител;
- други прашања во врска со работата на јавното обвинителство.

Јавното обвинителство на РС Македонија го почитува принципот на презумпција на невиност, правото на приватен живот и достоинство, правото на информирање и слобода на медиумите, правото на правично судење, правото на одбрана, интегритетот, ефикасноста и доверливоста на истрагите, како и принципот на отвореност, ја информира јавноста, за одделни случаи по кои постапува, а кои предизвикуваат поширок интерес во јавноста или се од значење за остварување на неговата функција[51].

Во јавно обвинителство со поголем обем на истородни предмети, заради подобра ефикасност и специјализација во работењето на јавното обвинителство, може да се формираат одделенија како внатрешни организациони единици. Со работата на одделението раководи јавен обвинител определен според годишниот распоред за работа на јавното обвинителство врз основа на потесна специјализација и стручност на јавниот обвинител кој се поставува за раководител на одделението.

[49] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 10, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[50] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 1, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[51] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 8, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

За подрачјата на судовите кои имаат одделенија за правда на децата во основните јавни обвинителства се формираат и одделенија за правда на децата[52].

Јавниот обвинител на РС Македонија може да го преземе кривичното гонење и вршењето на одделни работи за кои е надлежен виш јавен обвинител или основен јавен обвинител или да ги овласти да водат постапка по одделни предмети или да вршат определени работи од надлежност на друг јавен обвинител. Сепак, без согласност на основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција не може да преземе кривично гонење или вршење на одделни работи за кои е надлежно Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција или да овласти друго јавно обвинителство да води постапка по одделни предмети или да врши определени работи од надлежност на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, освен ако при надзорот се утврди дека јавнообвинителската функција не се врши согласно со роковите утврдени во Законот за кривична постапка[53].

Интересен е фактот дека следењето на работата на јавниот обвинител се врши преку оценување кое може да биде[54]:

- Редовно - се врши за период од четири извештајни години, заклучно со крајот на јуни во тековната година, за работата на јавниот обвинител во претходните четири години. Доколку јавниот обвинител бил отсутен повеќе од 2/3 од времето за кое треба да биде оценет, нема да се оценува за тој период. Периодот на оценување започнува да тече од почеток по враќањето на работа на јавниот обвинител;
- Вонредно - се врши во случај кога јавниот обвинител конкурира за избор во повисоко јавно обвинителство, за јавен обвинител на јавно обвинителство, за јавен обвинител во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција или за член на Советот на јавни обвинители на РС Македонија.

[52] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 15, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[53] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 29, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[54] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 36, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

Критериумите кои се користат за оцена на работата на јавните обвинители се следните[55]:

- стручност и квалитет во одлуките, правните лекови и други писмена - означува правилна примена на Уставот и законите на РС Македонија, меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот, практиката на Европскиот суд за човекови права и други прописи, правилен однос кон донесувањето и изготвувањето на јавнообвинителските одлуки, нивното застапување, говорничка умешност и вештина и способност за правно аргументирање и резонирање во постапката пред надлежните судови, некоментирање предмети во јавност и чување како тајна она што јавниот обвинител го дознава во вршењето на функцијата;

- ажурност и ефикасност - значи во законски утврдени рокови постапување и одлучување по кривични пријави, ефикасно спроведување на претходната постапка, застапување на обвинение, присуство на седници пред судот и почитување на законските рокови за поднесување на редовни правни лекови;

- непристрасност и совесност –значи неселективен пристап во примена на прописите за забрана на дискриминација, објективност и личен интегритет неподлежен на каков било вид влијание и притисоци кои би можеле да влијаат на решавање на предметот и одбивање подароци и донации од оние кои би можеле да влијаат на решавање на предметот или одржување односи на соработка со такви лица. Совесност значи работење согласно со законите и почитување на задолжителните општи писмени упатства, како и почитувањето на роковите;

- углед и етичност достојни за функцијата - значи достоинственост и авторитет во средината каде јавниот обвинител работи и живее и придржување кон Етичкиот кодекс на јавните обвинители во РС Македонија;

- соработка и однос спрема странките и другите вработени во обвинителството - значи професионален, прецизен и достоинствен однос кон учесниците во постапката, во односите во јавното обвинителство и односите со сите останати органи и

[55] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 37-44, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

организации со кои, согласно со законите, јавниот обвинител е овластен да комуницира и соработува и да го поддржуваат стручното усовршување и професионалното напредување на колегите;

- способност и спремност за стручно усовршување и стекнување со нови знаења - значи учество на стручни семинари и работилници во организација на Академијата за судии и јавни обвинители и други организации и асоцијации, учество како едукатор, ментор, предавач, во активностите на Здружението на јавните обвинители и лично ангажирање за надградба на сопствениот стручен и интелектуален капацитет, објавување на научни трудови и слично;

- организаторски способности - значи поседување способности за раководење со јавното обвинителство или одделенијата во јавното обвинителство и креирање на односи за успешно и ефикасно извршување и усовршување на целокупната работа во јавното обвинителство.

Оценувањето на работата на јавните обвинители во РС Македонија се врши со непосреден увид во предметното постапување, месечните извештаи, преку непосреден разговор со јавниот обвинител кој се оценува, разгледување на претставки, поплаки или пофалби за неговата работа што се регистрираат во професионалното досие за секој обвинител. Самата оценка се формира врз основа на податоците за следењето на работата и податоците од професионалното досие на јавниот обвинител, кои како критериуми утврдени со овој закон се изразени низ бодови определени со правилник, а составен дел на одлуката за оценка е и образец во кој се содржани критериумите утврдени со овој закон по кои е постапувано, кој го пропишува Јавниот обвинител на РС Македонија. Крајната цел на оценувањето е да се согледаат проблемите што ги има јавниот обвинител во вршењето на функцијата, да се разгледаат можностите за нивно надминување, како и за исполнување на критериумите за негово напредување[56].

[56] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 45-46, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

Доколку јавниот обвинител е незадоволен од оценката што ја добил, може да поднесе писмен приговор до Советот на јавните обвинители на во рок од осум дена од денот на приемот на одлуката, кој пак е должен во рок од 30 дена од денот на приемот на приговорот да донесе одлука по истиот[57].

Секое јавно обвинителство во РС Македонија изготвува годишен извештај за својата работаПониското јавно обвинителство извештајот го доставува до непосредно повисокото јавно обвинителство, основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција извештајот го доставува до Јавното обвинителство на РС Македонија, а Јавното обвинителство на РС Македонија, изготвува единствен годишен извештај за работата на сите јавни обвинителства[58]. Јавниот обвинител на РС Македонија годишниот извештај за работата на сите јавни обвинителство во државата, но и за состојбата со криминалитетот го поднесува до Собранието на РС Македонија.

Јавните обвинители во РС Македонија покрај обврските, имаат и одредени законски права, односно[59]:

- тој не може да биде притворен ниту повикан на одговорност за преземено дејствие, искажано мислење и донесување на одлука, освен ако во вршењето на функцијата јавен обвинител стори кривично дело;
- против него не може да се води постапка за надоместок на штета или друга постапка од страна на учесник во постапката кој е незадоволен од одлуката на јавниот обвинител;
- за штетата што јавниот обвинител во вршењето на функцијата ќе им ја причини на граѓаните или на правни лица со незаконита работа е одговорна РС Македонија, а во оние случаи кога штетата е сторена со умисла или свесна небрежност, поради која јавниот обвинител е разрешен, РС Македонија по пат на тужба може да бара од

[57] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 52-53, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[58] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 54-55, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[59] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 70, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

јавниот обвинител враќање на износот на исплатената штета во висина што ќе ја утврди судот.

Јавниот обвинител во РС Македонија во вршењето на својата функција има и одредени посебни законски права, односно[60]:

- пристап до класифицирани информации по претходно добиен безбедносен сертификат за пристап и користење на класифицирани информации;
- да има право на дозвола за носење на оружје и набавка на соодветна муниција;
- да има посебна заштита за неговата личност, за семејството и имотот, по барање на претпоставениот јавен обвинител до полицијата во местото на живеење секогаш кога постојат сериозни причини за неговата безбедност;
- да има службена патна исправа.

Кога јавен обвинител или неговото семејство се подложени на насилство или закана за насилство или се вознемирувани, прогонувани, заплашувани или принудувани на кој било начин или подложени на каков било вид на несоодветен надзор, им се гарантира и обезбедува[61]:

- се преземаат чекори за спречување на повторување на инцидентите и каде што е соодветно, да поднесат кривични пријави;
- надоместок за смрт или повреда на јавниот обвинител или неговото семејство што произлегуваат од напад од страна на лице чиј мотив за нападот е поврзан со постапувањето на јавниот обвинител.

[60] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 79, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[61] Ibid

На Јавниот обвинител на РС Македонија функцијата му престанува во следните неколку случаи[62]:

- по сопствено барање;
- доколку го изгуби македонското државјанство;
- доколку трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата јавен обвинител;
- доколку е избран или именуван на друга јавна функција;
- доколку е осуден со правосилна судска одлука на казна затвор во траење од најмалку шест месеци.

Во сите овие случаи престанокот на функцијата Јавен обвинител на РС Македонија го утврдува Собранието на РС Македонија. Јавниот обвинител на РС Македонија може да се разреши и пред истекот на мандатот доколку направи тешка дисциплинска повреда со намера или доколку е член на партија, а иницијатива за разрешување може да поднесе Советот на јавни обвинители во која се наведуваат сите причини, околности и факти поради кои се поднесува истата. Потоа Владата на РС Македонија предлогот за разрешување го доставува до Советот на јавни обвинители, кој пак е должен во рок од 15 дена од денот на приемот на предлогот до Владата на РС Македонија да достави во писмена форма позитивно или негативно мислење кое треба да биде детално образложено, кои потоа заедно со предлогот се доставуваат до Собранието на РС Македонија.

На јавниот обвинител функцијата му престанува[63]:

- по сопствено барање;
- доколку го изгуби македонското државјанство;
- доколку трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата јавен обвинител;

[62] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 86, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[63] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 87, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

- доколку ги исполни условите за старосна пензија со право на продолжување согласно со Законот за работните односи;
- доколку на негово барање и со негова согласност е избран или именуван на друга јавна функција, освен кога функцијата јавен обвинител мирува под услови утврдени со Законот за јавно обвинителство;
- доколку е осуден со правосилна судска одлука на казна затвор во траење од најмалку шест месеци.

Во сите овие случаи престанокот на функцијата јавен обвинител го утврдува Советот на јавни обвинители на РС Македонија.

### *4.2. Закон за јавнообвинителска служба*

Со Законот за јавнообвинителската служба во РС Македонија се уредуваат правата, должностите и одговорностите, системот на плати и надоместоци на плати на јавнообвинителските службеници[64]. Јавнообвинителската служба во РС Македонија е сочинета од[65]:

- јавнообвинителски службеници кои се вработени во јавните обвинителства;
- лицата кои се вработени во јавните обвинителства кои вршат технички и помошни работи;
- стручните лица кои се вработени во јавните обвинителства кои вршат стручни работи со цел следење, откривање и истражување на криминалитетот.

Јавнообвинителските службеници работите утврдени со закон ги извршуваат врз основа на начелата на законитост, професионалност, стручност и компетентност, одговорност,

[64] Закон за јавнообвинителска служба на РС Македонија, Член 1, Службен весник на РС Македонија бр. 11/16
[65] Закон за јавнообвинителска служба на РС Македонија, Член 2, Службен весник на РС Македонија бр. 11/16

ефикасност, професионална етика, непристрасност и објективност, сервисна ориентираност, транспарентност и доверливост, спречување судир на интереси и економичност[66].

Работните места на јавнообвинителските службеници се класифицираат согласно со[67]:

- одговорноста, целите, видот и сложеноста на работите и работните задачи на работното место;
- потребните стручни квалификации, работното искуство во струката, општите и посебните работни компетенции и други критериуми од значење за работното место.

Со цел остварување и заштита на правата на јавнообвинителските службеници се формира Совет на јавнообвинителска служба кој е со седиште во Јавното обвинителство на РС Македонија. Претседател на Советот е генералниот секретар и истиот е сочинет од седум члена од кои генералниот секретар, секретарите на вишите јавни обвинителства и двајца секретари од основните јавни обвинителства кои меѓусебно ротираат за период од три години, според редослед на јавните обвинителства утврден во Законот за јавното обвинителство. Советот ги врши следниве работи[68]:

- одлучува во втор степен по жалби и приговори поднесени против одлука за избор на кандидат по објавен јавен оглас, одлука за избор на јавнообвинителски службеник на интерен оглас и решение за престанок на работен однос во јавнообвинителската служба;
- одлучува во втор степен по жалби и приговори против одлуки на Јавниот обвинител на РС Македонија, јавниот обвинител, генералниот секретар, секретарот, односно јавниот обвинител, од делокругот на неговото работење кое се однесува на права и обврски на јавнообвинителските службеници;

[66] Закон за јавнообвинителска служба на РС Македонија, Член 2, Службен весник на РС Македонија бр. 11/16
[67] Закон за јавнообвинителска служба на РС Македонија, Член 6, Службен весник на РС Македонија бр. 11/16
[68] Закон за јавнообвинителска служба на РС Македонија, Член 13-14, Службен весник на РС Македонија бр. 11/16

- одлучува во втор степен против одлуки за утврдување на дисциплинска одговорност;
- одлучува во втор степен по жалби и приговори против одлуки за остварување права од работен однос во јавнообвинителска служба.

Советот одлуките ги донесува на седница со мнозинство гласови од присутните членови, а член на Советот кој одлучувал во прв степен се иззема при донесување на одлуките. Стручно-административните работи за Советот ги врши одделение во состав на Јавното обвинителство на РС Македонија.

На Табела 2 подолу прикажани се должностите на генералниот секретар и секретарот согласно Законот за јавнообвинителска служба.

***Табела 2: Должности на генералниот секретар и секретарот***

| Должности на генералниот секретар | Должности на секретарот |
|---|---|
| ▪ раководи со јавнообвинителската служба во Јавното обвинителство на РС Македонија;<br>▪ одговорен е за остварување и вршење на стручните и административнотехничките работи на Јавното обвинителство на РС Македонија;<br>▪ врши работи од управата во рамките на својот делокруг на работа утврдени со Законот за јавнообвинителска служба како и други прописи и подзаконски акти;<br>▪ ја координира и насочува работата на стручните служби во другите јавни обвинителства;<br>▪ соработува со јавниот обвинител на РС Македонија во вршењето на работата од јавнообвинителската | ▪ раководи со вработените во јавното обвинителство;<br>▪ одговорен е за остварување и вршење на стручните и административнотехничките работи на јавното обвинителство;<br>▪ врши работи од управата во рамките на својот делокруг на работа утврдени со Законот за јавнообвинителска служба како и други прописи и подзаконски акти;<br>▪ соработува со јавниот обвинител во вршењето на работата од јавнообвинителската служба и управата, а кои се во надлежност на јавниот обвинител;<br>▪ одлучува за права, обврски и одговорности на вработените во јавното обвинителство. |

| | |
|---|---|
| служба и управата, а кои се во надлежност на јавниот обвинител на РС Македонија;<br><br>▪ одлучува за права, обврски и одговорности на вработените во Јавното обвинителство на РС Македонија. | |

Јавнообвинителските службеници задолжително се оценуваат еднаш во текот на годината, и тоа најдоцна до 1 декември за тековната година. Самото оценување на го врши непосреднопретпоставениот јавнообвинителски службеник, односно претпоставениот јавнообвинителскиот службеник од категоријата Б или генералниот секретар, односно секретарот или јавниот обвинител каде не е избран секретар, во случаите кога јавнообвинителскиот службеник нема непосредно претпоставен јавнообвинителски службеник. Оценувањето на генералниот секретар, односно секретарот, го врши Јавниот обвинител на РС Македонија, односно јавниот обвинител по претходно добиени оценки од четири јавнообвинителски службеници од ниво Б, односно В. Доколку во јавното обвинителсво нема вработени јавнообвинителски службеници од ниво Б, односно В, оценувањето го врши само јавниот обвинител[69].

Јавнообвинителскиот службеник е лично одговорен за вршењето на работите и работните задачи од работното место. На тој начин, за повреда на службената должност јавнообвинителскиот службеник, освен генералниот секретар и секретарот, одговара дисциплински. Одговорноста за сторено кривично дело, односно прекршок не ја исклучува дисциплинската одговорност на јавнообвинителскиот службеник. Јавнообвинителскиот службеник одговара дисциплински за полесна и потешка дисциплинска повреда[70].

[69] Закон за јавнообвинителска служба на РС Македонија, Член 90, Службен весник на РС Македонија бр. 11/16
[70] Закон за јавнообвинителска служба на РС Македонија, Член 94-95, Службен весник на РС Македонија бр. 11/16

### *4.3. Закон за Советот на јавни обвинители*

Советот на јавни обвинители претставува самостоен орган со својство на правно лице кој ја обезбедува и гарантира самостојноста на јавните обвинители додека истите ја извршуваат нивната функција. Секое нивно политичко дејствување и организирање е забрането, односно членовите не смеат да остваруваат никаква партиска активност[71].

Советот на јавни обвинители е составен од 11 члена, од кои[72]:

- по функција членови на Советот се јавниот обвинител на РС Македонија и министерот за правда;
- еден член на Советот избираат јавните обвинители во Јавното обвинителство на рс Македонија, од своите редови;
- по еден член на Советот избираат јавните обвинители од подрачјата на вишите јавни обвинителства Битола, Гостивар, Скопје и Штип, од своите редови;
- еден член на Советот припадник на заедница која не е мнозинство во РС Македонија, го избираат сите јавни обвинители во РС Македонија, од своите редови;
- тројца членови на Советот ги избира Собранието на РС Македонија од редот на универзитетски професори по право, адвокати и други истакнати правници, од кои двајца се припадници на заедниците кои не се мнозинство во РС Македонија.

Мандатот на избраните членови на Советот изнесува четири години со право на уште еден реизбор, додека пак мандатот на член на Советот кој е избран на дополнителни избори, поради предвремен престанок на мандатот за член на Советот на чие место е избран, траее четири години[73].

[71] Закон за советот на јавни обвинители на РС Македонија, Член 2-4, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[72] Закон за советот на јавни обвинители на РС Македонија, Член 6, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[73] Закон за советот на јавни обвинители на РС Македонија, Член 7, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

Советот на јавни обвинители има претседател кој го претставува и раководи со истиот и тој се избира од членовите на Советот, од редот на избраните јавни обвинители, со мнозинство гласови од вкупниот број членови со тајно гласање. Неговиот мандат трае две години и истиот нема право на повторен избор. Советот, по предлог на претседателот на Советот, на истата седница на која се избира претседател, избира и заменик кој го заменува во негово отсуство. Треба да се нагласи дека за претседател и заменик претседател на Советот не можат да бидат избрани јавниот обвинител на РС Македонија и министерот за правда[74].

Работите кои се од негова надлежност Советот ги разледува и по истите одлучува на седница со која раководи Претседателот на Советот, каде што се одлучува со мнозинство гласови од вкупниот број на гласови. Сите членови на Советот во вршењето на својата функција имаат еднакви права и обврски.

Надлежностите на Советот на јавни обвинители се следните[75]:

- дава мислење на Владата на РС Македонија по предлогот за именување и разрешување на Јавниот обвинител на РС Македонија;
- ги избира и разрешува јавните обвинители;
- утврдува престанок на функцијата јавен обвинител и одлучува во втор степен во постапка за утврдување на дисциплинската одговорност на јавните обвинители;
- одлучува за утврдување на нестручно и несовесно вршење на функцијата јавен обвинител;
- ја следи работата на јавните обвинители врз основа на оценатa за нивната работа согласно со Законот за јавното обвинителство;
- одлучува за привремено оддалечување од функцијата јавен обвинител;

[74] Закон за советот на јавни обвинители на РС Македонија, Член 8, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[75] Закон за советот на јавни обвинители на РС Македонија, Член 9, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

- постапува по претставки и поплаки на граѓани и правни лица за работата на јавните обвинители;
- го определува бројот на јавните обвинители во јавните обвинителства со одлука;
- до крајот на февруари во тековната година, со одлука го утврдува бројот на слободните јавнообвинителски места во основните јавни обвинителства за наредните две години и одлуката да ја доставува до Академијата за обука на судии и обвинители;
- ги разгледува и оценува годишните извештаи на јавните обвинителства;
- донесува Деловник за работа;
- донесува решение за мирување на функцијата јавен обвинител;
- издава и да одзема службени легитимации на јавните обвинители;
- води персонален лист за јавните обвинители;
- поднесува извештај за својата работа;
- дава мислења по закони од областа на делокругот на работата на Советот;
- дава мислења по програмите на Академијата за обука на судии и јавни обвинители;
- објавува оглас и спроведува постапка за избор на јавен обвинител за времено упатување во друго јавно обвинителство;
- врши и други работи утврдени со закон.

Советот на јавни обвинители на РС Македонија за својата работа поднесува годишен извештај до Собранието на РС Македонија. Ваквиот извештај содржи податоци за бројот на избраните и разрешените јавни обвинители, бројот на поведени и завршени дисциплински постапки, кадровските состојби во јавното обвинителство, материјално-финансиската

состојба во јавното обвинителство, податоци за постапување по претставки и предлози од граѓаните и правни лица и други податоци од делокругот на работата на Советот[76].

За избор на јавни обвинители Советот расправа и одлучува на седница на која присуствуваат најмалку две третини од вкупниот број членови. За јавен обвинител е избран кандидатот кој добил мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот. Советот избира виш јавен обвинител на вишо јавно обвинителство, основен јавен обвинител за гонење на организиран криминал и корупција на основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и основен јавен обвинител на основно јавно обвинителство од пријавените кандидати, од редот на избраните јавни обвинители во РС Македонија кои ги исполнуваат условите и критериумите предвидени во Законот за јавното обвинителство. За виш јавен обвинител, основен јавен обвинител за гонење на организиран криминал и корупција или основен јавен обвинител е избран кандидатот кој добил мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот. Доколку јавниот обвинител на РС Македонија не биде повторно именуван, вишиот јавен обвинител или основниот јавен обвинител не бидат повторно избрани, продолжуваат да ја вршат функцијата јавни обвинители во истото јавно обвинителство, а доколку основниот јавен обвинител за гонење на организиран криминал и корупција не биде повторно избран, продолжува да ја врши функцијата јавен обвинител во јавно обвинителство од кое бил избран[77].

### *4.4. Етички кодекс на јавните обвинители*

Со Етичкиот кодекс на јавните обвинители се утврдуваат начелата и правилата на однесување на сите јавни обвинители во РС Македонија, чија што обврска е да се придржуваат кон неговите одредби заради зачувување и натамошен развој на

[76] Закон за советот на јавни обвинители на РС Македонија, Член 13, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
[77] Закон за советот на јавни обвинители на РС Македонија, Член 39-40, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

достоинството и угледот на јавното обвинителство, како единствен и самостоен државен орган.

Целта на неговото донесување е воспоставување на стандарди за етичко однесување на јавните обвинители во нашата држава. Тие содржат насоки за јавните обвинители и креираат рамка за регулирање на нивното однесување. Насоките кои се содржани во Кодексот претставуваат надополнување, а не отстапување, од постојните законски прописи и правила на однесување што јавните обвинители мора да ги почитуваат[78].

Основните должности на јавните обвинители се следните[79]:

- превземаат службени дејствија во согласност со важечкото национално и меѓународно законодавство;
- ја вршат својата должност законито, непристрасно, праведно, посветено и во што е можно пократок рок;
- ги почитуваат правилата кои се однесуваат на заштита на човечкото достоинство и човековите права;
- имаат секогаш предвид дека постапуваат во име на јавниот интерес;
- тежнеат кон постигнување на рамнотежа помеѓу јавниот интерес и интересите и правата на поединците.

[78] Етички кодекс на јавните обвинители во РС Македонија, Член 1-2, 21.05.2021 година
[79] Етички кодекс на јавните обвинители во РС Македонија, Член 3, 21.05.2021 година

На Табела 3 претставени се етичките принципи на јавните обвинители при извршување на својата должност, во односите со другите органи, странките и граѓаните, во јавноста, како и во меѓусебните односи.

***Табела 3: Принципи до кои се придржуваат јавните обвинители при извршување на својата должност, во односите со другите органи, странките и граѓаните, во јавноста, како и во меѓусебните односи***

| Принцип | Опис |
|---|---|
| ***Самостојност*** | ▪ Јавните обвинители својата должност ја извршуваат објективно, независно од влијанија, мислењето на јавноста и надворешните притисоци, без предрасуди, со почитување и штитење на основните човекови права утврдени со Уставот, законите и Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи. Јавните обвинители се должни да обезбедат доверба во независноста на својата работа.<br><br>▪ Јавните обвинители, како и секој друг граѓанин, имаат право на слобода на изразување на својата мисла, вероисповед, здружување и собирање во стручни организации, заради заштита на своите професионални интереси, но, во остварувањето на тие нивни права се должни да го чуваат угледот на обвинителската функција и нејзиното непристрасно и самостојно извршување и пропишаните обврски во законите, подзаконските акти и Етичкиот кодекс. |
| ***Непристрасност*** | ▪ Јавните обвинители за време на водењето на постапката и одлучувањето постапуваат непристрасно врз основа на сопствената оцена на доказите и толкувањето на правните норми. Јавните обвинители се должни да го почитуваат правото на еднаквост пред законот на сите учесници во постапката и кон нив да постапуваат без наклонетост и предрасуди засновани на национална, верска, етничка, расна, политичка припадност, сексуална определба, пол, возраст, општествено потекло, имотна состојба или други лични својства и определби.<br><br>▪ Јавните обвинители не смеат да дозволат брачните, роднинските или пријателските врски кои ги имаат со лицата |

| | |
|---|---|
| | кои се дел од законодавната или извршната власт да влијаат врз нивната функција и одлучување, како и да делуваат на начин што во јавноста ќе создаде сомневање врз работата на јавниот обвинител од таквите врски или влијанија.<br><br>▪ Јавните обвинители се должни да се изземат од постапување во предмети за кои постојат причини за нивно изземање согласно чл.33 од Законот за кривична постапка или заради постоење на било кои други причини или околности кои би ја довеле под сомнение нивната непристрасност.<br><br>▪ Јавните обвинители се должни да се воздржуваат од давање изјави во јавност или приватно со кои би можеле да предизвикаат сомнеж во нивната непристрасност, а посебно не треба да даваат коментари за предметите во кои постапуваат или би можеле да постапуваат. |
| ***Интегритет*** | ▪ Интегритетот на јавниот обвинител е атрибут на неговата чесност и праведност.<br><br>▪ Јавниот обвинител секогаш, и не само во извршувањето на службените должности, постапува чесно и на начин што е од корист за соодветното вршење на обвинителската функција. Јавниот обвинител не смее да го користи угледот на обвинителската функција заради приватни интереси или на интересите на некој член од семејството или негово блиско лице.<br><br>▪ Јавниот обвинител, членовите на неговото семејство или лица кои живеат во исто домаќинство со него, не смеат да примаат, ниту да бараат никакви подароци, заеми, ниту пак други услуги од странки или лица кои имаат или би можело да имаат интерес во определен предмет, во однос на нешто што обвинителот може да го направи, односно да пропушти да го направи, во врска со вршењето на обвинителската функција, освен по исклучок протоколарни подароци стекнати на службени посети, приеми или прослави. Забраната за примање подароци се однесува на материјални подароци и нематеријална корист. |

| | |
|---|---|
| | ▪ На јавните оввинители им е забрането информациите кои ги добиле во вршењето на функцијата да ги користат за своја лична корист или за некој друг. |
| ***Спречување на судир на интереси*** | ▪ Јавните обвинители не смеат да се вклучуваат во надворешни активности кои создаваат или изгледаат дека создаваат судир на интереси со нивната функција.<br><br>▪ Јавните обвинители не треба да дозволат нивното професионално извршување на функцијата да биде загрозено од нивните лични, семејни, политички или финансиски интереси. Јавниот обвинител не смее да постапува во предмети во кои тој, членови на неговото семејство или деловни соработници имаат личен, приватен или финансиски интерес.<br><br>▪ Јавниот обвинител не смее да врши било какви јавни или приватни, платени или неплатени должности, што се во спротивност со функцијата јавен обвинител.<br><br>▪ Јавниот обвинител е должен да ги препознае и да се заштити од случаите што се подведуваат под судир на интереси и корупција. |
| ***Ефикасност и стручно постапување*** | ▪ Јавните обвинители се должни да ги почитуваат роковите во сите фази на кривичната постапката. Предметите треба да се решаваат по правилата за приоритет во решавањето на предметите. Примените предмети од ист степен на итност се решаваат според редоследот на прием во работа и во согласност со одредбите од Правилникот за внатрешното работење на јавните обвинителства.<br><br>▪ Јавните обвинители заради вршење на својата должност мора да имаат високо ниво на познавање на правото и неговата практична примена. Ова вклучува обврски за непрекинато стручно усовршување и едукација. Лицата за интегритет во јавните обвинителства задолжително учествуваат во специјализираните обуки за интегритет и етичко однесување. |

| | |
|---|---|
| | ▪ Јавните обвинители се должни пред донесување на одлука да ги преземат сите потребни дејствија во кривичната постапка со цел да се прибават докази и потполно да се утврди фактичката состојб Јавните обвинители се должни во вршењето на функцијата да постапуваат стручно, непристрасно, одговорно и ефикасно.<br><br>▪ Јавните обвинители нема да ги коментираат во јавноста одлуките донесени од Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија. |
| ***Професионалност*** | ▪ Јавните обвинители се должни во вршењето на функцијата да постапуваат стручно, непристрасно, одговорно и ефикасно. Во вршењето на јавнообвинителската функција и во приватниот живот, јавните обвинители мора да се однесуваат на начин со кој ја штитат честа и угледот на јавнообвинителската професија и довербата на јавноста во работата на јавното обвинителство.<br><br>▪ Јавните обвинители се должни да ја почитуваат професионалната доверливост и да ги чуваат како тајна податоците кои ги дознале во текот на вршењето на функцијата и по престанок на истата. |
| ***Достоинство*** | ▪ Јавните обвинители во рамките на работното време и надвор од него, мора да се однесуваат пристојно и коректно, да се воздржуваат од извршување на активности кои би биле во судир со службените должности или би можеле да го намалат нивниот општествен углед и угледот на јавното обвинителство. Јавните обвинители во секое време, при секое појавување во јавноста потребно е да имаат однесување со кое ја штитат честа и угледот на својата професија.<br><br>▪ Јавните обвинители се должни да внимаваат на своето однесување на јавните места и однесувањето воопшто, за да не нанесат штета на угледот на јавното обвинителство или на јавнообвинителската функција. |

| | |
|---|---|
| | ▪ Јавниот обвинител ја извршува својата функција во судница облечен во тога, а во сите други прилики мора да биде соодветно облечен.<br><br>▪ Јавните обвинители мора да внимаваат на однесувањето и личниот изглед кога се учесници или присуствуваат на меѓународни конференции, студиски посети во странство, или преземаат службени дејствија во странска држава.<br><br>▪ Јавните обвинители во вршењето на својата функција и во јавноста, ќе ја почитуваат презумпцијата на невиност, не само за предметите по кои постапуваат, туку и за останатите предмети по кои постапуваат други јавни обвинители. |
| ***Воздржаност*** | ▪ Јавните обвинители во својата слобода на говорот мора да се воздржуват од изразување на оцени, мислења и стојалишта кои во јавноста може да предизвикаат сомневање во нивната непристрасност, независност и објективност во извршувањето на функцијата.<br><br>▪ Јавните обвинители се должни спрема колегите, вработените и странките да се однесуваат со внимание, достоинствено и со резервираност, кои се составни компоненти на јавнообвинителската функција. Тоа вклучува и обврска за почитување на државна, службена или деловна тајна и обврска да задржи за себе се што дознале за странките, за нивните права, обврски и правни интереси во рамките на вршењето на должноста, освен ако тоа не би претставувало кривично дело. |

Меѓусебните односи помеѓу јавните обвинители се засноваат на взаемно почитување, коректност, искреност, соработка и размена на стекнати искуства и знаење со цел за постигнување подобри резултати во извршувањето на функцијата. Согласно Кодексот, тие се должни да им помагаат на јавнообвинителските советници и да ги поттикнуваат во нивната стручна едукација и развивање на свест за важноста на нивното однесување во согласност со начелата[80].

[80] Етички кодекс на јавните обвинители во РС Македонија, Член 13, 21.05.2021 година

Јавниот обвинител на РС Македонија, од редот на јавните обвинители, назначува лице за интегритет кое врши советодавна дејност по однос на етичките дилеми кај вработените во јавните обвинителства. Лицето за интегритет може на барање на јавен обвинител да даде мислење и совет за усогласеноста на одредено однесување со Кодексот. Ваквите мислења и совети имаат превентивно и советодавно значење[81]. Со цел надзор на почитувањето и толкувањето на Етичкиот кодекс се основа Етички совет на јавни обвинители кој е сочинет од претседател, негов заменик и четири членови од редот на јавните обвинители и нивни заменици. Претседателот на Етичкиот совет и неговиот заменик го избираат членовите од своите редови, со мандат од две години и со право на уште еден реизбор[82].

Мислењето на Етичкиот совет, по конкретно однесување на јавен обвинител не го спречува применувањето на законските надлежности од страна на Јавниот обвинител на РС Македонија и вишите јавни обвинители да иницираат дисциплинска постапка против јавните обвинители и за дисциплинска одговорност, кога со поединечно однесување на јавен обвинител оцениле, дека постои основано сомневање дека е сторена дисциплинска повреда[83].

### *4.5. Правилник за внатрешно работење*

Со правилникот за внатрешно работење на јавните обвинителства се обезбедува законито, ажурно и ефикасно вршење на функцијата на Јавното обвинителство како единствен и самостоен државен орган. За негова примена се грижи јавниот обвинител на јавното обвинителство и сите вработени во јавното обвинителство, на кој се однесуваат поодделни негови одредби[84].

[81] Етички кодекс на јавните обвинители во РС Македонија, Член 26, 21.05.2021 година
[82] Етички кодекс на јавните обвинители во РС Македонија, Член 27, 21.05.2021 година
[83] Етички кодекс на јавните обвинители во РС Македонија, Член 30, 21.05.2021 година
[84] Правилник за внатрешно работење на јавните обвинителства, Член 2-3, 29.07.2021 година

Со цел остварување на поголема транспарентност во работата, преку службата за односи со јавноста, Јавното обвинителство преку печатот и другите средства за информирање ја известува јавноста во врска со состојбата на криминалитетот и за другите прашања од општо значење забележани во неговата работа, а може да ја информира јавноста и за одделени случаи по кои постапува[85].

Во врска со соработката, јавните обвинителства остваруваат меѓусебна соработка на стручен план преку давање правна помош, стручна консултација и други облици на комуникација. Со јавните обвинителства и другите органи, комуницира јавниот обвинител на јавното обвинителство или од него овластен јавен обвинител во јавното обвинителство.

Во постапката по одделни предмети, јавниот обвинител што работи по предметот непосредно комуницира со судовите и другите органи, а јавнообвинителските службеници и другите вработени ако за тоа се посебно овластени. Јавните обвинителства за прашања од значење за остварувањето на нивната функција, како и за прашања од заеднички интерес, соработуваат со органите на откривање на кривични дела и нивните сторители, судовите и другите државни органи, институции и правни лица[86].

[85] Правилник за внатрешно работење на јавните обвинителства, Член 4, Службен весник на РС Македонија, 29.07.2021 година

[86] Правилник за внатрешно работење на јавните обвинителства, Член 6-7, Службен весник на РС Македонија, 29.07.2021 година

На Табела 4 подолу прикажан е начинот на внатрешно работење на јавните обвинителства.

***Табела 4: Начин на внатрешно работење на јавните обвинителства***

| ***Чекор*** | ***Опис*** |
|---|---|
| ***Оформување на предмет*** | ▪ Предмет се оформува и по иницијатива на јавниот обвинител, врз основа на допрен глас или дознавање за сторено кривично дело кое се гони по службена должност. |
| ***Постапување по предмет*** | ▪ Предметите се распоредуваат на јавните обвинители, според годишниот распоред за работа во надлежните обвинителства кој постапуваат по нив. Тие се решаваат според редот на приемот, освен во итни или други оправдани случаи. |
| ***Реферирање по предмет*** | ▪ Кривичните предмети во кој е определена мерката притвор, предметите кои предизвикуваат особен интерес во јавноста, како и предмети во кој се оцени дека е потребно да се поднесе иницијатива за подигнување на барање за заштита на законитоста, се реферираат пред јавниот обвинител на јавното обвинителство кое постапува по предметот или пред јавен обвинител кој е овластен од него. Реферирање на предмет или кривично правен настан, пред јавниот обвинител на јавното обвинителство, може и по сопствена иницијатива од јавниот обвинител кој постапува по тој предмет. |
| ***Постапување по донесена одлука*** | ▪ По донесена одлука по предметот, јавниот обвинител што постапува по предметот, предметот го враќа во писарницата и во книгата со која му е доставен предметот се заведува датумот на враќањето. |
| ***Обновување на списи на предмети*** | ▪ Ако некој предмет или дел од него се изгуби, уништи или се оштети во значителна мера станува неупотреблив, се поведува постапка за обновување на списите. Кога се во прашање предмети по кои постапката е во тек, обновување се врши по службена должност, со решение на јавниот обвинител или по барање на странката. Ако се работи за предмети, по кои постапката е завршена, |

| | |
|---|---|
| | обновувањето се врши ако постои определен интерес. |
| ***Архивирање на предмет*** | ▪ Архивирањето на предмети се врши врз основа на писмена наредба на јавниот обвинител. Предметите кои се чуваат во архива се заштитуваат од влага и пожар и се обезбедуваат од оштетување, уништување и кражба. |
| ***Постапување со привремено одземени предмети, пари и други вредности*** | ▪ Предмети, исправи, пари кој што му се доставуваат заедно со доставени списи до јавното обвинителство, по правило се чуваат заедно со списите на предметот, ако од посебни причини не треба со нив да се постапува на друг начин. Во случај да се работи за поголем износ на пари или други вредносни предмети, а веднаш не може да се донесе јавнообвинителска одлука, тие се попишуваат, од страна на јавниот обвинител кој постапува по предметот и овластениот службеник. Потоа истите се депонираат на посебна банкарска сметка, отворена за оваа намена од страна на Јавното обвинителство на РС Македонија. |
| ***Водење на статистика и извештаи*** | ▪ Јавните обвинителства водат статистички прегледи. За точноста на статистичките прегледи се грижи јавниот обвинител и овластениот јавнообвинителски службеник или друг вработен во писарницата. |

Јавните обвинители, јавнообвинителските службеници и другите вработени кои учествуваат во постапката и надвор од неа должни се да ја чуваат државната и службената тајна без оглед како ја дознале[87]. Јавните обвинители на закажаните главни претреси и расправи, јавни седници, истражните дејствија и другите дејствија што се преземаат по барање на јавниот обвинител, должни се редовно и навремено да учествуваат пред надлежните судови. За постапувањето пред судот за одредени случаи јавниот обвинител составува службена белешка[88].

[87] Правилник за внатрешно работење на јавните обвинителства, Член 80, 29.07.2021 година
[88] Правилник за внатрешно работење на јавните обвинителства, Член 85, 29.07.2021 година

### *4.6. Правилник за класифицирани информации*

Со Правилникот за класифицирани информации се уредува начинот на постапување со класифицирани информации, класификацијата на информациите, условите, критериумите, мерките и активностите што се преземаат за нивна заштита и безбедност во јавните обвинителства, правата, обврските и одговорноста на создавачите на класифицираните информации, националната и меѓународната размена со класифицирани информации која се спроведува од страна на јавните обвинителства во РС Македонија[89]. Согласно овој Правилник, класифицирана информација може да биде создадена од страна на Јавното обвинителство на РС Македонија или друго јавно обвинителство согласно со одредбите на Законот за класифицирани информации и имајќи ги предвид критериумите за создавање на класифицирани информации, во зависност од потребата во јавните обвинителства за класификација на информациите и по одлука донесена од Јавниот обвинител на РС Македонија[90].

Определувањето на степенот на класификација на информацијата го врши Јавниот обвинител на РС Македонија, јавниот обвинител на јавното обвинителство или од нив овластено лице, во соработка и претходно дадено мислење од офицерот за безбедност на класфицирани информации на јавното обвинителство, до колку такво лице е назначено[91].

[89] Правилник за класифицирани информации, Член 1, 22.09.2021 година
[90] Правилник за класифицирани информации, Член 2, 22.09.2021 година
[91] Правилник за класифицирани информации, Член 4, 22.09.2021 година

На Табела 5 подолу прикажан е начинот на кој може да се класифицира информацијата.

***Табела 5: Начин на класифицирање на информацијата***

| Начин на класифицирање | Вид и опис |
|---|---|
| ***Државна тајна*** | ▪ Информација чие неовластено откривање би предизвикало загрозување и нанесување непоправливи штети на трајните интереси на државата. Класифицирана информација со степен „државна тајна“ може да определи само Јавниот обвинител. |
| ***Строго доверливо*** | ▪ Информација чие неовластено откривање би предизвикало исклучително сериозна штета за виталните интереси на државата. |
| ***Доверливо*** | ▪ Информација чие неовластено откривање би предизвикало сериозна штета за важните интереси државата. |
| ***Интерно*** | ▪ Информација чие неовластено откривање би предизвикало штета за работењето на обвинителството. |
| ***За ограничена употреба**** | ▪ Не претставува степен на класификација, но до ваквите информации не е дозволен слободен пристап. |

Создавачот на класифицираната информација задолжително го означува на видно место степенот на нејзината класификација. Со класифицирани информации во обвинителството можат да ракуваат само лица вработени во јавните обвинителства кои ја создале информацијата, поседуваат соодветен безбедносен сертификат и имаат право и потреба да ракуваат со класифицираните информации[92]. Заради физичка безбедност за заштита на класифицирани информации, јавниот обвинител на јавното обвинителство и Јавниот обвинител на РС Македонија донесуваат Одлука за овластување на лица за доделување и чување на работни и дупликат клучеви од сефови и безбедносни врати. Физичката безбедност се остварува со примена на физички и технички заштитни мерки со цел да се спречи неовластен пристап[93].

[92] Правилник за класифицирани информации, Член 5-6, 22.09.2021 година
[93] Правилник за класифицирани информации, Член 9, 22.09.2021 година

Со цел ефикасно и координирано извршување на правата и обврските кои се однесуваат на класифицираните информации во јавното обвинителство може да се определи лице – Офицер за безбедност на класифицирани информации.

### *4.7. Правилник за начинот на распределба на предметите во Јавните обвинителства преку системот за електронска распределба на предметите*

Со овој Правилник се уредува за начинот на распределба на предметите во Јавните обвинителства преку системот за електронска распределба на предметите. Тука треба да се нагласи дека јавните обвинители се должни да постапуваат само по предметите кои им биле доделени преку системот за електронска распределба на предметите (Информатички систем во Јавното обвинителство на РС Македонија), за што е изработена и прилагодена посебна софтверска програма.

Со самата примена на системот за електронска распределба на предмети потребно е да бидат исполнети следните цели[94]:

- стандардизирање на постапувањето со предметите во јавните обвинителства од оформување до архивирање;
- распределба на предметите во јавното обвинителство без можност за внатрешни или надворешни влијанија при персонален избор на надлежен јавен обвинител;
- спречување на застој од приемот на предметот, неговото оформување, распоредување и архивирање;
- електронски увид и евиденција на предмети во работа кај секој јавен обвинител;

[94] Правилник за начинот на распределба на предметите во Јавните обвнителства преку системот за електронска распределба на предметите, Член 5, 12.05.2022 година

- електронски увид и надзор на преземени дејствија во секој одделен предмет во смисла на почитување на законските рокови за преземање на процесните дејствија и за донесување на јавнообвинителските одлуки.

Системот за електронска распределба на предметите задолжително се користи при постапувањето со предметите во јавните обвинителства, при што се почитуваат упатствата и заклучоците на Работното тело, а јавните обвинителства се должни да постапат по заклучоците на Работното тело во рокот определен во заклучоците[95]. Јавните обвинители, јавнообвинителските службеници и лицата што имаат пристап до системот се должни да поминат воведна обука за користење на автоматизираниот систем за распределба на предмети[96].

### *4.8. Правилник за начинот на спроведување на постапка за утврдување на одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда*

Образложен предлог за поведување на дисциплинска постапка, овластените јавни обвинители во РС Македонија може поднесат кога од сите добиени сознанија или прибрани докази ќе утврдат дека постои основано сомнение за сторена дисциплинска повреда. Тој се поднесува во рок од 3 месеци од денот на добиените сознанија за повредата и сторителот, но не подоцна од 2 години од денот на сторувањето на повредата. Кон истиот подносителот е должен да ги достави сите прибрани докази.

Треба да се истакне дека предлогот за поведување на дисциплинска постапка кој веќе еднаш е поднесен, подносителот веќе не може да го повлече[97].

[95] Правилник за начинот на распределба на предметите во Јавните обвнителства преку системот за електронска распределба на предметите, Член 7, 12.05.2022 година
[96] Правилник за начинот на распределба на предметите во Јавните обвнителства преку системот за електронска распределба на предметите, Член 12, 12.05.2022 година
[97] Правилник за начинот на спроведување на постапка за утврдување на одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда, Член 3, 07.10.2021 година

Самата постапка за утврдување на одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда во вршењето на јавнообвинителската функција ја спроведува дисциплинска комисија од пет члена и нивни заменици[98]. Доколку дисциплинската комисија не донела заклучот, тогаш истата донесува решение за поведување на дисциплинска постапка кое се доставува до подносителот на предлогот за поведување на дисциплинска постапка и до јавниот обвинител против кога се спроведува самата дисциплинска постапка[99]. Јавниот обвинител против кого се води дисциплинската постапка има право да биде сослушан пред дисциплинската комисија, во присуство на бранител, како и да предлага докази. Самото негово сослушување ќе трае онолку колку што е неопходно заради утврдување на фактичката состојба, при што е исклучена јавноста[100]. По завршувањето на постапката, известителот до Комисијата доставува писмен извештај во кој се наведуваат: датумот на започнување на постапката, превземените дејствија, анализа на изведените докази и утврдените факти, одбраната на јавниот обвинител, кои факти се земени за утврдени, која дисциплинска повреда е сторена и предлог каква дисциплинска мерка да биде изречена[101].

[98] Правилник за начинот на спроведување на постапка за утврдување на одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда, Член 4, 07.10.2021 година
[99] Правилник за начинот на спроведување на постапка за утврдување на одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда, Член 8, 07.10.2021 година
[100] Правилник за начинот на спроведување на постапка за утврдување на одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда, Член 9, 07.10.2021 година
[101] Правилник за начинот на спроведување на постапка за утврдување на одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда, Член 10, 07.10.2021 година

На Табела 6 подолу прикажани се одлуките кои може да бидат донесени од страна на дисциплинската комисија.

***Табела 6: Одлуки на дисциплинската комисија***

| Начин на носење | Вид на одлука |
|---|---|
| Дисциплинската комисија на седница расправа по доставениот писмен извештај од известителот и изведените докази и со мнозинство гласови носи одлука. | ▪ Решение за запирање на дисциплинската постапка, ако утврди дека му престанала функцијата на јавен обвинител. |
| | ▪ Решение за ослободување од одговорност, ако утврди дека не е докажано дека јавниот обвинител сторил дисциплинска повреда. |
| | ▪ Решение со кое ќе го огласи за одговорен, ако утврди дека е сторена конкретна дисциплинска повреда и ќе му изрече една од пропишаните дисциплински мерки од член 95 од Законот за јавното обвинителство. |

Против решенијата на дисциплинската комисија, учесниците имаат право на жалба во рок од 7 дена од приемот на решението, преку комисијата до Советот на јавните обвинители на РС Македонија[102]. Советот на јавните обвинители одлучува по жалбата на одлуката – решение на Дисциплинската комисија за изречена дисциплинска мерка и по жалба против решението со предлогот за разрешување.

Во постапката по жалба против решението со кое е изречена дисциплинска мерка, Советот може да[103]:

- го укине решението;
- преиначи решението;

[102] Правилник за начинот на спроведување на постапка за утврдување на одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда, Член 12, 07.10.2021 година

[103] Правилник за начинот на спроведување на постапка за утврдување на одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда, Член 18, 07.10.2021 година

- потврди решението.

По решението со предлогот за разрешување по повод жалбата или по истекот на рокот кога жалба не е поднесена може да го прифати или одбие. Одлука за разрешување на јавен обвинител донесува Советот со мнозинство на гласови од вкупниот број на членови во постапка утврдена со закон[104].

## *4.9. Меѓународни стандарди за независност на јавното обвинителство*

Обвинителството има водечка улога во сите казнено-правни системи на европските земји, без разлика на правното име кое варира од земја до земја - јавно обвинителство, државно обвинителство. Обвинителството придонесува за гарантирање на владеењето на правото и дејствува во име на општеството и во јавниот интерес со цел да ги заштити човековите права и слободи[105]. Во земјите од европското континентално право кои го познаваат инквизиторскиот модел, обвинителот има монопол кога станува збор за обвинение, додека во земјите кои припаѓаат на англосаксонскиот модел и го познаваат спротивставениот систем, обвинителот е странка во кривичната постапка. Заеднички за сите европски земји се одредени обврски што ги има јавниот обвинител, а тоа се:

- поведување кривична постапка;
- застапување на обвинителниот акт пред судот;
- право на жалба против судските одлуки.

[104] Правилник за начинот на спроведување на постапка за утврдување на одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда, Член 19, 07.10.2021 година

[105] Opinion No.9 (2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors (Rome Charter) https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE(2014)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=D BDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true 1, пристапено на 09.10.2024 година

Карактеристично за земјите од Западен Балкан е и тоа што јавните обвинители ја надгледуваат, раководат и спроведуваат истрагата. Позицијата на обвинителството во различни европски земји зависи пред се од односот меѓу обвинителството и извршната власт. Разликите се големи - од целосна подреденост на министерството задолжено за правда, што сепак е карактеристика на неколку европски земји (Холандија, Германија, Австрија и Данска), па сè до помал или незначителен степен на независност.

Постојат бројни меѓународни документи кои ја дефинираат независноста на обвинителството како негова најважна карактеристика. Препораката на ЕУ (2000) наведува дека „независноста или автономијата се неопходни за вршење на јурисдикцијата на обвинителството“[106], а Римската повелба наведува дека „независноста или автономијата на обвинителството претставува неопходна претпоставка за независноста на судството како целина“[107], додека Европскиот суд за човекови права во една пресуда (*Гуја* против *Молдавија*) нагласува дека „во едно демократско општество, и судовите и истражните органи мора да останат ослободени од политичко влијание“.

Најчесто, самиот Устав како највисок правен акт на секоја држава го означува обвинителството како независно. Сепак, степенот на независност зависи од многу фактори. Препораката на Венецијанската комисија е дека „независноста на обвинителството, која е суштинска за владеењето на правото, е загарантирана со највисокиот правен акт на секоја држава“. Покрај независноста како клучна карактеристика на обвинителството, во меѓународните документи стои и дека обвинителството мора да постапува транспарентно и одговорно. Транспарентноста и одговорноста подразбира дека јавното обвинителство треба да известува и презентира статистички податоци и тоа: за неговата работа, за постигнатите цели, за начинот на кој се спроведувала државната политика кога станува збор за кривичното право, за државниот буџет кој се користел во јавното обвинителство.

[106] 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, пристапено на 09.10.2024 година
[107] Ibid

За таа цел, неопходно е да се обезбедат ресурси и овластувања на јавните обвинители со цел нивната работа да биде ефективна. Обука на персоналот и буџетот на институцијата се најважните предуслови. Друг важен елемент неопходен за работата на јавните обвинителства е разграничувањето на надлежноста меѓу различните институции за кривично гонење. Покрај специјализираните вештини и јасен мандат, на јавните обвинители треба да им се дадат доволно овластувања, како што се истражни капацитети и средства за собирање докази, како и соодветни овластувања во соработка со органите одговорни за собирање докази (првенствено полицијата). Тимската работа на истражителите, обвинителите, како и други специјалисти (на пример, финансиски експерти, ревизори, специјалисти за информатичка технологија) претставува најефикасна употреба на ресурсите. Што се однесува до капацитетите, на јавните обвинителства треба да им се обезбедат соодветни материјални ресурси, специјализиран и обучен персонал неопходен за ефикасно извршување на нивните функции. Обуката и градењето капацитети се многу важни за зајакнување на јавното обвинителство.

Во препораката на Венецијанската комисија се наведува дека „именувањето и разрешувањето на обвинителите треба да се регулира со највисокиот правен акт на секоја земја, како и дека процедурите за именување и разрешување мора да бидат јасни и разбирливи“. Слично, се наведува во Препораката на Советот на Европа (2000), каде што е наведено дека „назначувањето, унапредувањето и префрлањето на обвинителите ќе се врши според правични и непристрасни процедури“. Во овој документ, се препорачува државите да обезбедат транспарентно, единствено и објективно испитување што ќе овозможи фер и непристрасна изборна постапка за сите кандидати[108]. Овој преглед, кој овозможува фер конкуренција, треба да го спроведе независно тело, како што е наведено во препораката на Венецијанската комисија. Формирањето на вакво независно тело би ја гарантирало непристрасноста на обвинителството, а во препораката на Венецијанската комисија се наведува и дека „на државите е да одлучат дали сакаат да формираат Високи совети само за обвинителите или за судството воопшто“[109].

[108] Ђурђић, В., Суботић, Д. (2008), Процесни положај јавног тужилаштва и ефикасност кривичног поступка, Београд, Удружење јавних тужилаца и заменика јавнних тужилаца, стр. 40
[109] Ibid, стр. 42

Државите треба да преземат различни мерки кои ќе им гарантираат на јавните обвинители способност да ги извршуваат своите професионални должности и обврски. Кога зборуваме за овие мерки, пред се мислиме на финансиите, па затоа буџетот на јавните обвинителства треба да се определи во соработка со претставниците на јавнообвинителската функција. Државата треба да му овозможи на Јавното обвинителство да си ги процени потребите и да преговара за својот буџет и да одлучи како ќе го троши буџетот, но секако тоа одлучување треба да биде транспарентно. Финансиската независност е важна за да може обвинителството брзо, ефикасно и квалитетно да ги постигне своите цели. Финансиската автономија на обвинителството е регулирана поинаку во европските земји. Независните обвинителски совети често имаат и финансиски[110]. Државите се должни да му обезбедат на обвинителството соодветни организациски и правни услови за да може да ги исполнува сите свои обврски и професионални должности. Хиерархиската организација на обвинителството се смета донекаде неопходна за да се обезбеди правична и ефикасна работа на јавното обвинителство. Хиерархијата воспоставена во работата на обвинителството на една земја мора да се заснова на недвосмислени одредби за личните впечатоци да не играат неоправдана улога и да не биде загрозена во голема мера функционалната независност. Одредени општи правила на кои се заснова хиерархиската организација на обвинителството претставуваат отстапување од функционалната независност на обвинителството. Овие општи правила се однесуваат на[111]:

- одредени насоки кои се однесуваат на казнено-правната политика на секоја земја и поставување на одредени приоритети;
- распределба на ресурси за одредени истраги;
- насоки кои се користат при донесување поединечни одлуки за спречување на недоследности;
- истакнување на одредени методи за собирање докази.

[110] Калајџиев, Г. (2006) Предизвиците на јавното обвинителство за време на реформата на кривичната постапка, Билтен бр.1, ФИООМ, Скопје, стр. 41
[111] Калајџиев, Г. (2007) Што нуди новиот закон за Јавно Обвинителство во врска со полицијата, Билтен бр. 2, ФИООМ, Скопје, стр. 18

За овие насоки и правила одлучува Владата или Парламентот на секоја земја, така што овде може да се види директното влијание на извршната или законодавната власт, што претставува отстапување од функционалната независност. Во земјите каде што функционалната независност е целосно загарантирана, само обвинителството може да одлучува за овие општи правила.

Правилата што се однесуваат на хиерархиската организација на обвинителството не смеат да ја загрозат функционалната независност и мора да бидат избалансирани со други правила, како што е правилото за распределба на предметите. Тоа значи дека при доделувањето на предметот на обвинител, мора да се има предвид непристрасноста и независноста, како и квалификациите што ги поседува обвинителот, а раководителот на обвинителството има право да го повлече и прераспредели предметот на друг обвинител само во исклучителни случаи.

Хиерархијата не треба да биде безусловна и строга, па доколку обвинителот смета дека упатството што му го дал неговиот претпоставен е незаконско или спротивно на неговата совест, треба да му се обезбеди постапка во обвинителството, која би можел сам да ја покрене како што нема да биде дисциплиниран поради непочитување на упатствата на претпоставениот. Во согласност со стандардите за функционална независност, постои и забрана за инструкции од претпоставените кои се однесуваат на хиерархиски пониски обвинители да се откажат од гонењето на одреден сторител[112].

[112] Gilliéron, G. (2014) Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany, Springer Science & Business Media, стр. 229

## 5. Споредба на македонското и европското јавно обвинителство

Со Договорот од Лисабон (Договор за функционирање на ЕУ), се создала основа за дејствување на Комисијата во насока на реализација на иницијативата за создавање на единствен европски простор за кривична правда со цел заштита на Унијата и финансиските интереси. Во јули 2013 година Комисијата поднела Предлог за регулатива за формирање на Европско јавно обвинителство[113] и по четири години преговори и неколку измени на првично предложениот текст, на 12 октомври 2017 година, на Обвинителството е донесена Уредбата за спроведување на засилена соработка за основање на европско јавно обвинителство[114].

Споредбената практика е поинаква - во Австрија, на пример, јавното обвинителство нема сопствен буџет, во Данска и Норвешка јавното обвинителство го дели буџетот со полицијата, додека во Чешка, Финска, Исланд, Шпанија и Шведска финансиски средствата се доделуваат на барање на јавното обвинителство или јавното обвинителство се консултира за тоа прашање. Во Италија, Високиот совет на судии располага со буџетски средства независно, но со буџетите за работата на обвинителството и судовите управува Министерството за правда[115].

[113] European Commission, Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor, Document COM (2013) 534 final of 17 July 2013, http://ec.europa. eu/justice/newsroom/criminal/news/130717_en.htm, пристапено на 09.10.2024 година

[114] Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO'), OJ L 283, 31.10.2017, 1–71, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939&from=EN., пристапено на 09.10.2024 година

[115] Craig P., (2013) The Lisbon Treaty – Law, Politics, and Treaty Reform, Oxford University Press, стр. 10

## *5.1. Реална и месна надлежност на европското јавно обвинителство*

Правилото за доволна специфичност во рамките на начелото на законитоста на кривичното право подразбира дека фактичката јурисдикција на Европското јавно обвинителство (ЕЈО) требало да биде јасно и прецизно утврдена во Уредбата, така што се наведени и кривичните дела за кои би било надлежно ЕЈО[116]. Наместо тоа, вистинската јурисдикција е регулирана на таков начин што Регулативата се повикува на Директивата за сузбивање на измама извршена против финансиските интереси на Унијата со помош на кривичното право. Целта на Директивата е всушност усогласување на националните регулативи поврзани со кривичните дела против финансиските интереси на ЕУ, со цел да се надминат постоечките правни разлики кои го спречуваат ефективно сузбивање на овие кривични дела и на овој начин да се овозможи работата на ЕЈО. Сепак, треба да се има предвид дека границите на фактичката јурисдикција на ЕЈО во суштина ќе бидат утврдени со националното право на земјите-членки, бидејќи тие се обврзани со Директивата да предвидат одредени однесувања како кривични дела во нивните прописи за казнено материјално право, што не е добро решение.

Според тоа, ЕЈО е одговорно за кривични дела кои ги засегаат финансиските интереси на Унијата, кои се предвидени во Директивата, а како што е имплементирано во националното законодавство[117]. Дополнително, надлежноста на ЕЈО е пропишана за секое друго кривично дело кое е неразделно поврзано со делата утврдени во Директивата[118]. Оваа одредба може да се критикува и бидејќи не е доволно усогласена со елементот на предвидливост во рамките на начелото на законитост на кривичното право. Исто така, јасно е утврдено дека ЕЈО не е надлежно за кривични дела поврзани со националните директни даноци, вклучително и дела кои се неразделно поврзани со нив[119].

[116] Lohse, K. (2015) „The European Public Prosecutor: Issues of Conferral, Subsidiarity and Proportionality“, in: L.H.Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?, Hague 2015, стр. 174
[117] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 22 par. 1, пристапено на 09.10.2024 година
[118] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 25 par. 3, пристапено на 09.10.2024 година
[119] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 22 par. 4, пристапено на 09.10.2024 година

Заеднички предмет на заштита за кривични дела за кои е предвидена јурисдикција на ЕЈО се финансиските интереси на Унијата, кои се приходи, расходи и средства кои[120]:

- се покриени од буџетот на Унијата и од буџетите на институциите;
- тела, канцеларии и агенции на Унијата, како и буџетите на кои управувале или надгледувале;
- стекнати преку споменатите буџети или мора да бидат уплатени во тие буџети.

Во второто поглавје од Директивата, земјите-членки се обврзани да предвидат во своите регулативи како кривично дело измама што негативно влијае на финансиските интереси на Унијата[121] и други кривични дела кои негативно влијаат на финансиските интереси на Унијата[122].

Што се однесува до локалната јурисдикција, било утврдено дека ЕЈО е надлежно ако кривичното дело[123]:

- е извршено целосно или делумно на територијата на една или повеќе земји-членки;
- извршено од државјанин на земја-членка надвор од нејзината територија, а таквите кривични дела се во јурисдикција на таа земја-членка;
- извршено надвор од територијата наведена во точка (а) од страна на лице, на кое се применувале Прописите за персонал или условите за вработување во моментот на извршување, а таквите кривични дела се под јурисдикција на земја-членка.

[120] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 2 par. 1 p. 1 и Protection des intérêts Financiers, Art. 2, пристапено на 09.10.2024 година
[121] Protection des intérêts Financiers, Art. 311, пристапено на 09.10.2024 година
[122] Protection des intérêts Financiers, Art. 412, пристапено на 09.10.2024 година
[123] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 23, пристапено на 09.10.2024 година

Што се однесува до распределбата на надлежностите, т.е. односот помеѓу ЕЈО и националните органи за кривично гонење, Регулативата ја утврдува ексклузивната надлежност на ЕЈО за кривични дела во рамките на актуелната и локалната јурисдикција, така што делегираниот европски јавен обвинител во име на ЕЈО во земја-членка иницира и спроведува истрага[124], односно го презема гонењето од националните органи на обвинителството[125]. Во тие случаи, надлежните органи на земјите-членки не можат да ги вршат своите овластувања во однос на истото казниво однесување[126].

Меѓутоа, во две ситуации, ЕЈО не врши овластувања од својата надлежност, туку функцијата на кривично гонење ја вршат националните надлежни органи:

1) Ако се работи за полесни кривични дела, односно ако кривичните дела се во рамките на стварната јурисдикција на ЕЈО предизвикале или можеле да предизвикаат штета на финансиските интереси на Унијата во износ од помалку од 10.000 евра, ЕЈО го пренесува случајот на надлежните национални органи (освен ако случајот има последици на ниво на ЕУ, кои се од такви карактер дека е неопходно ЕЈО да покрене истрага, или постојат причини да се сомнева дека кривичното дело го сториле функционери или членови на институциите на Унијата, во кои случаи ЕЈО, и покрај тоа што износот на штетата е помала од предвидената, може да врши овластувања од својата надлежност)[127];

2) ЕЈО се воздржува од вршење овластувања во рамките на својата јурисдикција и, по консултации со националните надлежни органи, го упатува случајот до нив без непотребно одлагање, доколку: (а) највисоката санкција предвидена со националното законодавство за кривично дело опфатено со член 22 став 1 е еднаква на највисоката санкција за неразделно поврзано кривично дело, како што е наведено во член 22 став 3, или поблага од неа (освен ако тоа кривично дело придонесе за извршување на кривично дело опфатено со член 22 став 1), или (б ) постои причина да се претпостави дека штетата предизвикана од кривичното дело од член 22 или би

[124] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 26, пристапено на 09.10.2024 година
[125] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 27, пристапено на 09.10.2024 година
[126] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 25, par. 1, пристапено на 09.10.2024 година
[127] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 25, par. 2, пристапено на 09.10.2024 година

можела да биде предизвикана од финансиски интереси на Унијата не е поголема од штетата причинета или може да биде предизвикана на друго повредено лице[128]. Меѓутоа, во однос на вториот основ за исклучување на јурисдикцијата, доколку се покаже дека е „во подобра позиција“ да спроведе истрага или кривично гонење, ЕЈО може, со согласност на надлежните национални органи, да врши функции во случаи кои инаку би биле исклучени од нејзината надлежност[129].

Одредени критики може да се упатат и кон критериумите за поделба на надлежностите утврдени во Регулативата. Имено, износот од 10.000 евра како граница меѓу тривијални кривични дела во надлежност на националните државни органи и „тешки“ кривични дела во надлежност на ЕЈО не е доволно утврден критериум. Проценката на висината на штетата предизвикана во фазата на истрага е тешка, ако не и невозможна. Според искуството на OLAF, штетата може да се процени само на почетокот на истрагата до 40% од износот, додека целосниот износ може да се утврди само откако ќе се спроведе истрагата[130].

Покрај тоа, критериумот поврзан со висината на причинетата штета не е соодветна во однос на корупциските кривични дела, бидејќи кај таквите кривични дела не е релевантна висината на причинетата штета, туку фактот дека едно лице ја злоупотребило службената положба.

Европското јавно обвинителство во рамките на својата реална и локална јурисдикција[131]:

- иницира и спроведува истрага за кривични дела кои ги загрозуваат финансиските интереси на Унијата;
- презема гонење на сторителите на кривични дела кои ги загрозуваат финансиските интереси на Унијата;

[128] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 25, par. 3, пристапено на 09.10.2024 година
[129] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 25, par. 4, пристапено на 09.10.2024 година
[130] Kessler, G. (2016) „The EPPO's contribution to the protection of the EU financial interests“, in: C. Nowak, The European Public Prosecutor's Office and national authorities, Milan 2016, стр. 7
[131] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 4, par. 1, пристапено на 09.10.2024 година

- го застапува гонењето за кривични дела кои ги загрозуваат финансиските интереси на Унијата во правните постапки пред надлежните судови на земјите-членки, до конечното завршување на кривичната постапка.

Во согласност со принципот на супсидијарност, истрагата во земјата-членка се води и обвинението пред националниот суд го застапува делегираниот европски обвинител, како децентрализиран елемент во организацијата на ЕЈО, но под инструкции и под надзор на постојаниот панел, кој ја претставува вистинската европска карактеристика на ЕЈО. Регулативата предвидува дека по три години од влегувањето во сила на Регулативата, Комисијата, врз основа на предлогот на главниот европски јавен обвинител, ќе го определи датумот кога ЕЈО ќе ги преземе овластувањата на својата надлежност (член 120 од Регулатива)[132]. Регулативата утврдува минимални правила во врска со истрагата за кривични дела под јурисдикција на ЕЈО и гонењето на сторителите на тие кривични дела, додека специфичните овластувања на делегираниот европски обвинител во земја-членка се всушност пропишани со националните регулативи на земјите-членки, што е во согласност со барањето за почитување на разликите во националните правни системи од член 67 став 1 од Договорот за основање на ЕУ[133]. Иако се очекува дека работата на ЕЈО ќе придонесе за создавање на унифициран правен систем, кој ќе биде поефикасен и поефективен од постоечкиот, фрагментиран систем (истрага и кривично гонење под ексклузивна јурисдикција на земјите-членки, со употреба на на механизмите на меѓусебно признавање на одлуките), прашање е до кој степен оваа цел може да се постигне со пропишување на овластувањето на ЕЈО преку комбинација на минималните правила во Регулативата и одредбите од националните регулативи, до кои Регулативата се однесува.

[132] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 120, пристапено на 09.10.2024 година
[133] Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, 47–390, Презмено од: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/ TXT&from=EN, пристапено на 09.10.2024 година

## *5.2. Истрага*

Доколку, во смисла на применливиот национален закон, постои неопходно ниво на сомневање дека е сторено кривично дело или дека е извршено кривично дело од надлежност на ЕЈО, одлуката за поведување истрага ја донесува делегираниот европски обвинител (ДЕО), во согласност со националното законодавство. Во случај на „неактивност“, т.е. ако ДЕО не покрене истрага, постојаната комисија на која е доделен предметот издава обврзувачка инструкција за започнување на истрагата.

Местото каде е извршено кривичното дело е примарен критериум за утврдување кој ДЕО ќе биде надлежен да покрене и спроведе истрага. Имено, се пропишува дека истрагата по правило ја покренува и спроведува ДЕО од земјата-членка каде што се наоѓа центарот на криминални активности. Во случај на сторени повеќе поврзани кривични дела под јурисдикција на ЕЈО на територијата на повеќе земји-членки, истрагата ја покренува ДЕО од земјата-членка во која се извршени најголем дел од кривичните дела.

Правилата за определување на локалната надлежност на ДЕО, поставени во Регулативата со употреба на термините „центар на криминални активности“ и „каде се извршени најголемиот дел од кривичните дела“, не се доволно дефинирани (во смисла на принципот на законитост), и истите не придонесуваат за соодветна правна сигурност. Покрај ова правило, кое се одразува во примената на местото на извршување на кривичното дело како примарен критериум за определување на ДЕО кој ќе биде надлежен во конкретен случај, можноста за прераспределба на предметот, односно определување на се предвидува уште еден ДЕО како локална власт[134].

[134] Meij A., (2015) Some explorations into the EPPO's Administrative structure and Judicial Review“, in: L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?, Hague 2015, стр. 111

Изборот на земјата-членка во која ќе се води истрагата е од клучно значење и за органот на прогон и за одбраната, од две причини:

1) вршењето на овластувањата под јурисдикција на ЕЈО е регулирано со националните прописи, така што странките во кривичната постапка имаат права и должности во согласност со домашното право на земјата-членка;

2) на сторителите на кривични дела од јурисдикција на ЕЈО, по правило, ќе им се суди пред судот на земјата-членка каде што се водела истрагата. Затоа, по правило, одлуката за поведување истрага за кривични дела од надлежност на ЕЈО ја носи ДЕО, во име на ЕЈО. Дополнително, член 27 од Уредбата го предвидува правото на ЕЈО да го преземе случајот од надлежните органи на земјите-членки (анг. Право на евокација)[135].

Во случај кога, по добивањето информации од надлежните органи, ЕЈО се воздржува од вршење на своите овластувања (односно, не го преземе случајот), ќе ги извести надлежните национални органи без непотребно одлагање, кои се должни да обезбедат ЕЈО со информации за секој нов факт, што би можело да го поттикне ЕЈО да ја преиспита одлуката за неостварување на овластувањата во рамките на надлежноста (што ќе биде можно до крајот на истрагата пред националните надлежни органи, т.е. до поднесување на обвинението пред националните судови)[136].

### *5.3. Кривично гонење*

Истрагата на кривичните дела од надлежност на ЕЈО, по правило, и во согласност со принципот на супсидијарност, ја спроведува ДЕО во земјата-членка во име на ЕЈО, според упатствата на надлежниот постојан совет и под надзор на европскиот обвинител од таа земја-членка (надзорен европски обвинител, во натамошниот текст: НЕО).

[135] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 27, пристапено на 09.10.2024 година
[136] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 27 par. 7, пристапено на 09.10.2024 година

ДЕО кој постапува со случајот може, во согласност со националното законодавство, самиот да преземе истражни дејствија или да издаде инструкции до надлежните органи во нивната земја-членка да ги преземат. Тие власти, покрај тоа, се овластени, во секое време во текот на истрагата од страна на ЕЈО, да преземат итни мерки во согласност со националното законодавство кои се неопходни за истрагата да биде ефективна, дури и ако тие изречно не постапуваат според упатствата на ДЕО постапување по предметот (за кој се должни да го известат без одлагање). Во текот на истрагата, ДЕО известува до НЕО и Постојаниот совет за сите важни прашања во случајот преку системот за управување со предмети, во согласност со правилата утврдени во Деловникот за работа на ЕЈО. По исклучок од ова правило, истрагата во одредени случаи ја спроведува друг ДЕО или НЕО. Имено, доколку во текот на истрагата ДЕО утврди дека не може да ја спроведе истрагата (на пр. поради преголем обем на работа) или доколку ДЕО не ги следи упатствата на надлежниот постојан совет или НЕО, постојаниот совет може на предлог на НЕО да одлучи за случај на прераспределба на друг ДЕО во таа земја-членка[137]. Дополнително, доколку за ова има одобрение од надлежниот постојан панел, истрагата може да ја спроведе самиот НЕО или со издавање инструкции до надлежните органи во неговата земја-членка, доколку таквата одлука е неопходна во интерес на ефективноста на истрагата, поради постоење на еден или повеќе критериуми[138]:

- тежината на кривичното дело, особено имајќи ги предвид неговите можни последици на ниво на Унијата;
- кога истрагата се однесува на службеници на Унијата или членови на институциите на Унијата;
- во случај механизмот за прераспределба на друг ДЕО во земјата-членка.

Во текот на истрагата, ДЕО има право да ги преземе сите истражни дејствија врз основа на националните регулативи, во согласност со принципот на супсидијарност, односно само доколку постојат оправдани причини да се верува дека одредена мерка и акција може да

[137] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 27 par. 3, пристапено на 09.10.2024 година
[138] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 27 par. 4, пристапено на 09.10.2024 година

добие корисни информации за истрагата или за истрагата е корисен доказ и доколку не е достапна помалку наметлива мерка и дејствие што би можело да ја постигне истата цел. Се предвидува дека државите се обврзани во своите прописи да обезбедат дека ДЕО, барем во случаите во кои кривичното дело, кое е предмет на истрага, е загрозено како највисока кривична санкција со затвор во времетраење од најмалку четири години, може да нареди или да бара спроведување на горенаведените истражни дејствија. Покрај изречно пропишаните овластувања во врска со горенаведените мерки, ДЕО може да бара или нареди преземање на сите други дејствија и мерки што им се достапни на јавните обвинители во слични случаи во дадена земја-членка. По завршување на истрагата се носи одлука за натамошно кривично гонење. Имено, кога ДЕО што го води случајот ќе оцени дека истрагата е завршена, поднесува извештај до НЕО, кој содржи резиме на случајот и предлог-одлука со која се предлага[139]:

- натамошно кривично гонење пред националниот суд, т.е. обвинение;
- разгледување на можноста случајот да се достави до националните власти;
- отфрлање на случајот;
- спроведување на поедноставена постапка за кривично гонење.

НЕО го проследува извештајот до надлежниот постојан совет, доколку е потребно, приложувајќи ја својата оценка за случајот. Постојаниот совет може да донесе одлука како што е предложено од ДЕО, во тој случај ДЕО продолжува да постапува соодветно или да одбие да донесе одлука како што е предложено од ДЕО. Постојаниот совет, во суштина, не е обврзан ниту со предлогот на ДЕО ниту со оценката на НЕО, туку врши сопствена проценка на случајот, со цел да му даде дополнителни упатства на ДЕО или да донесе одлука за кривично гонење[140]. Но, постои еден исклучок од ова правило, бидејќи е предвидено дека во случај ДЕО да поднесе предлог-решение со кое се предлага

[139] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 35, пристапено на 09.10.2024 година
[140] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 35 par. 1, пристапено на 09.10.2024 година

поднесување на обвинителен акт, Постојаниот совет не може да донесе одлука за отфрлање на предметот[141]. На Табела 7 подолу прикажана е постапката за кривично гонење во ЕУ.

***Табела 7: Постапка за кривично гонење во ЕУ***

| Чекор | Опис |
|---|---|
| Подигнување и застапување на обвинение пред националниот суд | ▪ Кога ДЕО предлага да се поднесе обвинение, Постојаниот совет донесува одлука во рок од 21 ден од доставувањето на извештајот на НЕО. Изрично е предвидено дека во случај Постојаниот совет да не донесе одлука во овој рок, ќе се смета дека е прифатен предлогот за одлучување по обвинителниот акт („молчење“ на Постојаниот совет) (член 36 став 2 од Регулативата). |
| Упатување на предмети и пренесување на постапките до надлежните органи на земјите-членки | ▪ Упатувањето на предметот и пренесувањето на постапката до надлежните органи на земјите-членки е регулирано со член 34 од Регулативата. Одлуката за упатување на случајот до националните надлежни органи на земјите-членки во споменатите случаи, Постојаниот совет го доставува до главниот европски обвинител, кој може во рок од 3 дена од приемот на решението да побара од Постојаниот совет да ја разгледа одлуката, доколку смета дека е неопходно во интерес на обезбедување на кохерентни упатувања на политиката. |
| Отфрлање на предметот | ▪ Врз основа на извештајот на ДЕО што го води случајот, Постојаниот совет донесува одлука за отфрлање на случајот (член 39 од Регулативата), кога не е можно понатамошно кривично гонење во согласност со важечкото национално законодавство на земјата од каде што е ДЕО што го води случајот во случај на: (а) смрт на обвинетото физичко лице или ликвидација на обвинетото правно лице; (б) лудило на обвинетиот; (в) амнестии дадени на обвинетиот; (г) имунитетот доделен на обвинетиот, освен ако имунитетот не е одземен (во смисла на член 29 од Регулативата); (д) почеток на застареност на кривично гонење; (ѓ) дека случајот против |

[141] Council Regulation (EU) 2017/1939, Art. 36 par. 1, пристапено на 09.10.2024 година

| | |
|---|---|
| | обвинетиот е конечно решен во врска со истите кривични дела; (е) недостаток на докази. |

Во согласност со начелото на законитост, истрагите на ЕЈО, по правило, треба да доведат до поднесување обвинение пред надлежните национални судови во случаи кога има доволно докази, а не постојат околности што ја исклучуваат можноста за натамошно кривично гонење. Меѓутоа, Регулативата предвидува исклучок од начелото на законитост, со пропишување на еден вид начело на можност во член 40 од Регулативата (во рамките на Делот 4, кој се нарекува Правило за алтернативи на кривичното гонење)[142]. Тргнувајќи од фактот дека националните правни системи предвидуваат различни видови на поедноставени постапки за кривично гонење, кои може или не мора да вклучуваат судски ангажман, било неопходно да се обезбеди, доколку такви постапки постојат во земја-членка, ДЕО да има овластување да ги применува истите, под условите предвидени националното право и во ситуациите предвидени со Регулативата, т.е. кога висината на штетата предизвикана со кривичното дело, по евентуалното враќање на износот што одговара на таквата штета, не е голем. Имајќи го предвид интересот на ЕЈО во смисла на кохерентна и ефикасна политика за кривично гонење, ДЕО треба да побара од надлежниот постојан совет одобрение за примена на таквите постапки, а доколку успешно се примени поедноставената постапка, случајот треба да се разгледа и затвори.

ДЕО може, доколку е во согласност со важечкото национално право, и по претходна консултација со националните органи за кривично гонење, да предложи спроведување на поедноставена постапка за кривично гонење, чија цел е конечно решавање на случајот врз основа на услови договорени со тужениот.

[142] Бугарски Т., Писарић, М. (2019) „Оснивање и организација Европског јавног тужилаштва“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 1/2019, стр. 22

Оваа можност е предвидена во следните случаи[143]:

- во однос на кривичните дела од член 3 став 2 точка (а) и (б) од Директивата;
- во случај кога штетата предизвикала или би можела да биде предизвикана на финансиските интереси на Унијата не е поголема од штетата што е причинета или би можела да биде нанесена на друго оштетено лице.

На Табела 8 подолу прикажана е распределбата на овластувањата во кривичното гонење.

***Табела 8: Распределба на овластувањата во кривичното гонење***

| Кривично гонење | ДЕО | НЕО | Постојан совет |
|---|---|---|---|
| Упатување на предметот и пренос на постапката | | | Да |
| Одлука да се подигне тужба | Извештај | Проценка | Да |
| Избор на форумот | | | Да (во согласност критериумите од Уредбата) |
| Отфрлување на предметот | Извештај | Проценка | Да (во согласност со националното право и основите од Уредбата) |
| Поедноставена постапка на кривично гонење | Извештај (во согласност со националното право) | Проценка | Да (во согласност со основите од Уредбата) |

Во однос на односот помеѓу ДЕО и постојаниот совет, за разлика од истрагата во која ДЕО донесува „клучни“ одлуки применувајќи го националното право (а постојаниот совет се појавува во „кризни“ ситуации), и главниот претрес во кој дејствува ДЕО целосно самостојно, согласно домашните прописи за кривична постапка (со наведените исклучоци,

[143] Vervale E. (2014) “The material scope of competence of the European Public Prosecutor’s Office”, ERA Forum 1/2014, стр. 91

кога за преземање на одредени процесни дејствија претходно му е потребна поука од постојаниот совет), што е во согласност со начелото на супсидијарност, процесните моментот по завршувањето на истрагата може да се означат како „вистински европски“, во кој постојаниот совет на ЕЈО донесува „клучни“ одлуки[144].

[144] Jehle, J.(2017) The Function of Public Prosecution within the Criminal Justice System, Springer, стр. 8

## 6. Компаративна анализа помеѓу јавното обвинителство во РС Македонија и Република Хрватска

Јавното обвинителство во Република Хрватска е формирано како единствен правосуден орган чиј делокруг, овластувања и надлежност се утврдени со закон. Во РС Македонија, јавното обвинителство претставува 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. Државниот обвинител е одговорен за вршење работи од делокругот на државното обвинителство кое го застапува и раководи. Главниот државен обвинител на Република Хрватска, државниот обвинител и заменикот на главниот државен обвинител или заменикот државен обвинител не можат да одговараат за искажаното правно мислење во предметот што им е доделен, освен ако се работи за повреда на законот што е казниво дело.

Во нашата држава, јавното обвинителство се организира според принципите на хиерархија и субординација и како самостоен државен орган тоа не е дел од извршнатавласт. Јавното обвинителство во Република Хрватска е самостоен и независен судски орган овластен кое е должно да ги врши следните функции[145]:

- постапување против сторителите на кривични дела и други казниви дела;
- преземање правни дејствија за заштита на имотот на Република Хрватска;
- поднесување правни лекови за заштита на Уставот и законите.

Јавното обвинителство е организирано на следниот начин, односно како:

- Јавно обвинителство на РС Македонија,
- виши јавни обвинителства;
- основни јавни обвинителства,

[145] https://dorh.hr/hr, пристапено на 10.10.2024 година

- Јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција;
- Специјално јавно обвинителство.

За разлика од РС Македонија, јавното обвинителство во Република Хрватска е организирано на три нивоа:

1) општински јавни обвинителства;
2) окружни јавни обвинителства;
3) Јавно обвинителство на Република Хрватска.

За разлика од судовите, структурата на хрватското јавно обвинителство се карактеризира по строга хиерархија: општинските јавни обвинителства се подредени на окружните обвинителства, а вторите на Јавното обвинителство на Република Хрватска на чело со јавниот обвинител. Со општинските и окружните обвинителства раководат општински и окружни државни правобранители[146].

Државниот јавен обвинител, како и окружните и општинските државни обвинители, извршуваат работи од надлежност на нивното обвинителство, управуваат со него, го застапуваат и се одговорни за неговата работа. Тие ја координираат работата на нивните заменици кои извршуваат задачи во правните постапки. Јавното обвинителство е должно од секого да прима пријави за прашања од неговиот делокруг за да ги преземе потребните дејствија, а државните органи и другите правни лица се должни да му достават на негово барање без одлагање во рамките на закон, бараните документи од нивната дејност. Во кривичните предмети, надлежното обвинителство:

- го застапува обвинението против сторителот по службена должност или по предлог;
- во кривична и прекршочна постапка презема гонење и го застапува обвинителството согласно законските овластувања;

[146] Zakon o državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, NN 95/24 EU 2024/2673, преземено од: https://www.zakon.hr/z/140/Zakon-o-dr%C5%BEavnom-odvjetni%C5%A1tvu, пристапено на 09.10.2024 година

- во граѓанска и управна постапка ја застапува Република Хрватска во заштитата на имотните и другите права, освен ако со закон или со одлука на надлежен орган поинаку не е определено.

Како што веќе видовме погоре во овој труд, јавното обвинителство на РС Македонија постапува во границите на својата стварна и месна надлежност, освен во оние случаи кога со закон поинаку е поинаку определено. Јавното обвинителство на Република Хрватска ја застапува Република Хрватска, презема правни дејствија за заштита на Уставот и законитоста пред Уставниот суд на Република Хрватска, презема дејствија пред Врховниот суд на Република Хрватска, Управниот Суд на Република Хрватска, Високиот стопански суд на Република Хрватска, Високиот прекршочен суд на Република Хрватска, меѓународни и странски судски и други органи. Дополнително, надлежните државни обвинителства можат врз основа на полномошно во граѓански и управни предмети да застапуваат единици на локална самоуправа и регионална самоуправа, како и правни лица кои се во целосна или доминантна сопственост на Република Хрватска. Хрватското јавно обвинителство дава, на барање на државните органи, правни мислења за прашања поврзани со заштитата на имотот, природните ресурси, недвижностите, стварите и правата од интерес на Република Хрватска и ја застапува во спорови пред туѓи тела.

Во рамките на хрватското јавно обвинителство биле формирани казнено одделение и граѓанско-административно одделение (ова одделение е создадено од поранешното јавно обвинителство, кое било вградено во државното правобранителство со новиот Закон за државно правобранителство). Во рамките на одделението се организираат одделенија како експертски групи за поединечни правни области во надлежност на државното правобранителство. Јавното обвинителство има службеници и вработени: секретари, советници, стручни соработници и државни правобранители. Министерството надлежно за судските работи ги врши задачите на судската администрација кои служат за извршување на државните правобранителства: стручно оспособување на државните правобранители, заменици, службеници и вработени, обезбедување материјални, финансиски и други услови

за работа, надзор над финансиското и материјалното работење на државните правобранителства и други работи определени со закон[147].

За јавен обвинител во РС Македонија може да биде именувано, односно избрано лице кое ги исполнува следниве општи услови:

- да е државјанин на РС Македонија;
- активно да го владее македонскиот јазик;
- да е работоспособен и да има општа здравствена способност за што приложува лекарско уверение;
- да има завршени правни студии со стекнати 300 ЕКТС или VII/1 степен на образование од областа на правните науки или нострифицирана диплома од правни студии во странство за стекнати 300 кредити;
- да има положено правосуден испит во РС Македонија.

Јавниот обвинител во Република Хрватска, на предлог на Владата, го именува хрватскиот Сабор за период од четири години со можност за повторно именување, во спротивно продолжува да работи како заменик во Државното правобранителство на Република Хрватска. Окружниот државен правобранител го именува, по претходно мислење на министерот надлежен за судски работи и Државниот правобранител на Република Хрватска, државниот јавен обвинител за период од четири години, со можност за реизбор, од редот на државните правобранители и нивните заменици кои оваа должност ја вршеле најмалку пет години. Општинскиот државен правобранител се именува, по претходно мислење на министерот надлежен за судски прашања и мислење на колегиумот на окружното државно правобранителство и окружниот државен правобранител, именуван од државниот јавен обвинител за период од четири години и со можност за реизбор, од редот на државните правобранители и нивните заменици.

[147] Ibid

Замениците државни правобранители ги именува и разрешува Советот на државните правобранители. За заменик може да се именуваат[148]:

- хрватски државјанин кој завршил правен факултет;
- го положил правосудниот испит и работел одредено време на позиции согласно Законот за државни правобранители (колку е повисоко нивото - потребни се повеќе години стаж).

При првото преземање на функцијата, замениците ќе бидат именувани за период од пет години, а по повторното именување функцијата ќе ја извршуваат трајно. Државните правобранители и нивните заменици се должни да го чуваат доверливо сето она што го дознале за партиите и нивните права и обврски, не смеат да припаѓаат на ниту една политичка партија или да учествуваат во нејзините активности, не смеат да вршат должности на судија или да вршат услуги. на адвокат или нотар, должностите на член на одборот или членови на надзорен одбор во орган што остварува профит не смеат да ја користат својата положба или углед за остварување на своите права пред државните органи. Со уставните измени и со новиот Закон за државно правобранителство е формиран Државниот правобранителски совет. Неговите функции се следните:

- именување заменик државен обвинител;
- разрешување од должноста заменик државен обвинител,
- одлучување за дисциплинска одговорност на заменик државен обвинител.

Државниот обвинителски совет (Хрватскиот државен обвинителски совет) е специјален орган надлежен за именување и разрешување на замениците државни обвинители и жупаниските и општинските државни обвинители, како и за водење на постапки и одлучување за нивната дисциплинска одговорност. Советот брои 11 члена. Седум членови се избираат од редот на замениците државни обвинители, двајца членови од редовите на хрватскиот Сабор и двајца членови од редот на универзитетските професори по правни науки.

[148] Ibid

Членовите од редот на замениците државни обвинители се состојат од: двајца заменици на главни државни обвинители на Република Хрватска, двајца заменици жупаниски државни обвинители и тројца заменици општински државни обвинители. Двајца членови на Советот именува хрватскиот Сабор од редот на неговите пратеници, од кои еден е од опозицијата. Членовите на Советот се избираат од редот на универзитетските професори по правни науки, на предлог на советите на факултетите, од сите професори на правните факултети во Република Хрватска. Членовите на Советот се избираат за период од четири години, со одредба никој да не може да биде член на Советот повеќе од два пати. Членовите исто така избираат претседател и заменик претседател. Претседателот мора да биде заменик државен обвинител. Делокругот на Државниот обвинителски совет опфаќа: именување и разрешување на заменици државни обвинители и жупаниски и општински државни обвинители, водење постапка и одлучување за дисциплинска одговорност на замениците државни обвинители, преместување на заменици државни обвинители, распишување избори за членови на Советот од чинови на заменици државни обвинители, учество на обука и обука на државни обвинители, заменици и обвинители, одлучување по приговор за оценување, спроведување на постапката за запишување кандидати во Државната школа за судски службеници и постапката за полагање на завршен испит, одлучување по приговор за конечна оценка на кандидати во Државното училиште, водењето на книгите на државните обвинители и замениците, чување и контрола на имотни карти на државни обвинители и заменици државни обвинители, вршење други работи кои се во согласност со закон.

Стварната и месна надлежност на Државното обвинителство се определува според одредбите на законот со кои се утврдува надлежноста на судовите пред кои тие ги вршат своите овластувања. Државното обвинителство на Република Хрватска презема правни дејствија од својата надлежност за заштита на Уставот на Република Хрватска и законитоста пред Уставниот суд на Република Хрватска, презема дејствија од својата надлежност пред Врховниот суд на Република Хрватска , Високиот стопански суд на Република Хрватска и Високиот управен суд на Република Хрватска.

Тоа, исто така, презема правни дејствија во рамките на својата јурисдикција пред меѓународни и странски судови и други органи. Државното обвинителство на Република Хрватска дава мислења по предлог-закони и други прописи на барање на државните органи[149]. Јавниот обвинител на РС Македонија го застапува и презентира делот на средствата од Буџетот на РС Македонија за финансирање на јавното обвинителство, на седницата на Владата на РС Македонија кога се усвојува предлогот на Буџетот на РС Македонија и пред работните тела и на седницата на Собранието на РС Македонија кога се донесува Буџетот на РС Македонија[150].

Главниот државен обвинител го именува хрватскиот Сабор за период од четири години, на предлог на Владата на Република Хрватска и по претходно мислење на Комисијата за правосудство на хрватскиот Сабор. На крајот од тоа време, тој може повторно да биде именуван на истата функција. Доколку не биде повторно именуван или разрешен, продолжува да работи како заменик државен обвинител во државното обвинителство. Владата на Република Хрватска може да поднесе предлог за разрешување на главниот државен обвинител. Во предлогот мора да бидат наведени основите и причините за разрешување. За предлогот одлучува хрватскиот Сабор по претходно мислење на Комисијата за правосудство на хрватскиот Сабор.

Новиот Закон за јавно обвинителство во РС Македонија го задржал принципот на подреденост на обвинителствата, но истиот воедно ја нагласува самостојноста на јавниот обвинител во постапувањето по конкретните предмети. Во исто време, Законот ја изострува одговорноста и предвидува повеќе основи за одговорност на јавниот обвинител. Од друга страна, Законот ја воспоставува кариерата на јавните обвинители, бидејќи согласно законските решенија во повисоките јавни обвинителства може да се дојде само со претходно искуство во пониските јавни обвинителства.

[149] Zakon o državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, NN 95/24 EU 2024/2673, преземено од: https://www.zakon.hr/z/140/Zakon-o-dr%C5%BEavnom-odvjetni%C5%A1tvu, пристапено на 09.10.2024 година
[150] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 99, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

## 7. Улогата на специјалните јавни обвинителства во борбата против корупцијата и организираниот криминал во РС Македонија, Србија и Црна Гора

Генерално е тешко да се идентификува што ги прави обвинителствата на некои земји поуспешни во борбата против корупцијата и организираниот криминал од другите. Ефикасноста на борбата против корупцијата во општеството не зависи само од законските решенија, туку пред се од правната култура, од севкупната ефикасност на институциите, од примената на законите кои ги регулираат институциите кои се одговорни за борбата против корупцијата и организираниот криминал, но и на личните квалитети и способности на лицата кои ја вршат функцијата јавен обвинител или раководител на специјалното обвинителство. Ова е секако една од причините што во научната литература и во извештаите на меѓународните тела има малку прецизни информации за специјалните обвинителства - не се очекува дека специјалните обвинителства ќе ги решат сите проблеми, но се инсистира на постоење соработка меѓу сите институции кои се одговорни и неопходни за борба против корупцијата (агенции, обвинителства, полиција, безбедносни служби, судови), со политичка волја - т.е. со должност и волја на сите државни органи да ги обезбедат сите релевантни податоци и да ја искоренат корупцијата.

Втора причина зошто споредбата е проблематична лежи во фактот што земјите ги решаваат проблемите доста нерамномерно - меѓународните стандарди не нудат прецизни организациски насоки, ниту пак даваат единствен модел за борба против корупцијата. Затоа добрите практики се разликуваат во голема мера, а истите законски решенија носат значително различни резултати. Третата причина за проблематичноста на споредбата е што специјалните обвинителства се составен дел од обвинителскиот систем на европските земји, па нивните надлежности, организација и работа се регулирани и со законите кои ја регулираат положбата на обвинителството. Затоа, специјалните обвинителства се вообичаено ефикасни како обвинителните системи на соодветните земји, но и системот на кривично право воопшто.

Со оглед на тоа што специјализацијата сама по себе не подразбира формирање на специјални обвинителски тела кои би се занимавале со сузбивање на корупција или организиран криминал, значителен број европски земји се определиле за пристапот на формирање специјални одделенија на обвинителства или полиција, специјализирана за случаи со елементи на корупција или организиран криминал. Специјалните обвинителства во Србија и Црна Гора биле формирани како составен дел на обвинителскиот систем на државата. Тоа подразбира хиерархиска подреденост и одговорност на првиот човек на специјалното обвинителство на врховниот државен обвинител. За својата работа, специјалните обвинителства се одговорни пред врховниот државен обвинител или обвинителскиот совет, кои за нивната работа известуваат до Собранието на годишно ниво. Во РС Македонија, Специјалното јавно обвинителство (СЈО) произлезе од Пржинскиот договор кој бил потпишан помеѓу четирите најголеми партии во РС Македонија и истото било надлежно за гонење на кривични дела кои биле поврзани и произлегувале од содржината на незаконското следење на комуникациите. Со донесување на новиот Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, на 30 јуни 2020 година истото престанало да функционира.

Генерално, надлежностите на специјалните обвинителства во РС Македонија, Србија и Црна Гора се поставени на ист начин, по слична логика на потребата од борба против корупцијата и организираниот криминал. Во сите три анализирани земји, специјалните обвинителства се одговорни за гонење на сторителите на организиран криминал, без разлика на висината на пропишаната казна. Така е и со кривичното дело перење пари, кое во сите три држави е во надлежност на специјалните обвинителства. Кога станува збор за кривични дела против службените должности со елементи на корупција, постојат одредени разлики во надлежностите во однос на дефинирањето на потенцијалните сторители, како и висината на имотната корист стекната на незаконски начин.

Во Црна Гора, за гонење на кривични дела од областа на корупцијата, постои прилично широка дефиниција за потенцијални сторители преку терминот „јавен службеник“. Ваквата широка поставеност може да ја релативизира клучната цел на специјалното обвинителство, т.е. борбата против високата корупција, па во пракса може да има значителен прилив на случаи кои во суштина не спаѓаат во дела на висока корупција[151]. Во Србија, законодавецот одлучил да ја стесни јурисдикцијата на специјалното обвинителство во однос на гонење на кривични дела против службената должност, на тој начин што сторителот мора да биде лице кое врши јавна функција врз основа на избор, именување или назначување, а за други случаи на злоупотреба на службената положба, се утврдува минималниот износ на стекната имотна корист од 200 милиони динари (1,6 милиони евра)[152].

Во Црна Гора и Србија за одредени кривични дела против стопанството е пропишан минимален износ на прибавена имотна корист, така што таа би била во надлежност на Специјалното обвинителство. Во Црна Гора таа сума е 40 илјади евра, додека во Србија 200 милиони динари. Во овие две држави, специјалното обвинителство е одговорно за наведените коруптивни кривични дела и за сите кривични дела извршени како дел од злосторничко здружување. Понатаму, по помалку сложени случаи на корупција и организиран криминал постапуваат обвинители и заменици од редовните државни обвинителства, кои врз основа на образложен предлог на првиот човек на специјалното обвинителство, се упатени од врховниот обвинител да работат на тие случаи со посебна одлука, а шефот на специјалното обвинителство и специјалните обвинители континуирано ја следат и вршат надзор над работата по тие предмети. На овој начин, во пракса, специјалното обвинителство се ослободува од товарот за да се концентрира на сложени и тешки случаи на корупција и организиран криминал.

[151] Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Službenom listu CG br. 54/24, преземено од: https://me.propisi.net/zakon-o-drzavnom-tuzilastvu/, пристапено на 12.10.2024 година

[152] Закон о државном тужилаштву Србије, Службени гласник РС, број 10/23, преземено од: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2023/10/9/reg, пристапено на 14.10.2024 година

Во Црна Гора и Србија кривичното дело тероризам е во надлежност на специјалните обвинителства. Во Црна Гора, воените злосторства се исто така под надлежност на специјалното обвинителство[153].

Во Србија за воените злосторства е надлежно специјалното обвинителство. Во Србија, покрај горенаведените кривични дела, надлежност на специјалното обвинителство е и убиството на највисоките државни претставници, вооруженият бунт, кривичните дела против државните органи и против судството. Во Црна Гора, Специјалното обвинителство е одговорно за прекршоци против изборните права[154].

Постапката за избор на обвинители е различно дефинирана во сите три земји. Вообичаено е јавниот обвинител да го избира парламентот. За избор на јавен обвинител во Црна Гора потребно е двотретинско мнозинство на првото гласање, а три петтини на второто. Во првиот круг се гласа за кандидатот предложен од Обвинителскиот совет, а доколку предложениот кандидат не ја добие потребната поддршка, во вториот круг влегуваат сите кандидати кои ги исполнуваат законските услови. Мандатот на Јавниот обвинител е пет години. Шефот на специјалното обвинителство во Црна Гора го избира обвинителскиот совет, на предлог на јавниот обвинител, за период од пет години. Во Србија сите државни обвинители се избираат од парламентот за период од шест години на предлог на Владата. При изборот на Јавен обвинител потребно е мислење од надлежната собраниска комисија. Кандидатите за државни обвинители предлага Владата од листа што ја утврдува Обвинителскиот совет. При изборот на шеф на специјалното обвинителство, приоритет имаат кандидатите кои поседуваат посебно стручно знаење и искуство во областа на организираниот криминал и корупцијата. Прашањето за одговорноста на специјалното обвинителство се третира во рамките на одговорноста на обвинителството како целина, и нема посебни одредби кои се однесуваат на овие органи, за разлика од другите единици на организацијата на обвинителството. Во сите земји годишните извештаи за работата се доставуваат до парламентот.

[153] https://www.tuzilastvo.me/, пристапено на 12.10.2024 година

[154] Илић, Г., Матић Бошковић, М. (2019), Јавно тужилаштво у Србији – историјски развој међународни стандарди упоредни модели и изазови модерног друштва, Београд, 2019, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, стр. 17

Во Црна Гора тоа е извештајот на Обвинителскиот совет, а во другите земји на Јавното обвинителство. Извештаите се со слична содржина, па покрај податоците за работата на државното обвинителство, може да содржат и оценка за состојбата на државното обвинителство, работните проблеми, податоци за состојбата со криминалот и можни предлози за подобрување на нивната работа. Во Црна Гора најподробно се дефинирани прашањата за одговорност и известување, па се предвидува сите единици на обвинителската организација да имаат обврска да подготвуваат редовни годишни извештаи кои ги доставуваат до Советот на обвинителот и до Министерството за правда. Покрај редовните, има обврска и за изготвување посебни извештаи, по барање на обвинителскиот совет. Јавниот обвинител и раководителот на Специјалното обвинителство изготвуваат посебни периодични извештаи на барање на Собранието или надлежните работни тела и се должни да присуствуваат на седниците на нивна покана. Во Србија, шефовите на обвинителствата одговараат пред јавниот обвинител и парламентот, а пониските обвинители на непосредно високиот обвинител.

Уставот и Законот во сите три земји ја гарантираат независноста на обвинителите во нивната работа, а тие се ослободени од ничие влијание во извршувањето на нивните должности. Обвинителот е одговорен за работата во предметот што му е доделен и е независен во работата и одлучувањето. Во сите земји ограничувањето на независноста во работата на обвинителите постои само во случај на задолжителни работни инструкции. Овие упатства служат за воспоставување на хиерархиски систем на функционирање на обвинителството. Општи упатства може да даде само јавниот обвинител, за да се постигне униформност, законитост и ефективност во примената на законот. Упатство за постапување по поединечни случаи може да издаде непосредно надреден обвинител до понизок. Овие упатства се обврзувачки, се издаваат во писмена форма, но тоа не ја исклучува можноста за приговор од обвинителот кој смета дека упатството е неосновано или незаконски. Подеднакво во сите земји постои забрана за политичка активност на обвинителите, како и неспојливост со други јавни функции.

Во анализираните земји постои релативно сличен систем на финансирање на обвинителските организации. Средствата за работата на обвинителството се предвидени во државниот буџет. Во РС Македонија средствата за работата на специјалното обвинителство се обезбедувале од Буџетот на РС Македонија преку буџетскиот корисник Специјално јавно обвинителство. По донесување на новиот закон во 2020 година, Средства за работење на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција се обезбедуваат од Буџетот на РС Македонија преку буџетскиот корисник - Јавно обвинителство на РС Македонија[155]. Во буџетите на сите три земји, обвинителствата се признати како посебни субјекти. Во Црна Гора износот на средствата за работата на сите обвинителства се дава колективно, додека во Србија специјалното обвинителство е посебна буџетска единица, што претставува позитивен пример за финансиска транспарентност. Во Црна Гора и Србија, обвинителскиот совет го предлага обемот и структурата на буџетските средства, што е исто така условено со одобрување на извршната власт и ја ограничува нивната надворешна независност.

Соработката со полицијата и другите релевантни институции е од особено значење за откривање на кривичните дела кои се во надлежност на специјалното обвинителство, бидејќи само со воспоставување институционална кохезија и блиска соработка може да се постигнат значајни резултати во борбата против организираниот криминал и корупцијата. Мора да се воспостави соработка и со административните тела одговорни за даночните, царинските, спречување на перење пари и инспекциските задачи. Во Црна Гора за таа цел била формирана специјална организациона единица на полицијата која ќе работи со специјалното обвинителство, специјален оддел. Службениците на оваа единица постапуваат по наредба на специјалниот обвинител. Кога станува збор за соработка со други институции, Специјалното обвинителство има на располагање тим истражители, кои се вработени во надлежните органи на управата, а кои постапуваат според наредбите и упатствата на Специјалното обвинителство.

[155] Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Член 100, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20

За особено сложени случаи, шефот на специјалното обвинителство е овластен да формира специјален истражен тим, кој го сочинуваат полициски службеници од специјална единица, истражители и други службеници од надлежните државни органи за кои обвинителот оцени дека можат да придонесат за квалитетот на истрага.

Во Србија има сличен модел на соработка, а полициската работа поврзана со кривични дела во надлежност на специјалното обвинителство ја вршат и специјалните организациски единици на Министерството за внатрешни работи, кои постапуваат според барањата на обвинителот. Постои обврска на сите државни органи да му ги достават на обвинителот сите потребни податоци без одлагање. Во другите институции кои управуваат со царината, даноците, ревизијата, јавните набавки, регистрите на недвижности и други органи, се формираат офицери за врски со цел да се постигне соработка и поефикасно доставување на податоците од тие органи до специјалното обвинителство. Специјалното обвинителство има можност за обука на службата за финансиска форензика и штрајкувачки групи, составени од експерти од државните органи потребни за постапување со сложени случаи на обвинителството со специјална јурисдикција[156].

Во РС Македонија, Србија и Црна Гора при работа на сложени случаи во кои се спроведуваат истраги од полицијата и други државни органи, обвинителот свикува консултативен состанок на кој се утврдуваат и проверуваат методите на соработка, се насочува размената на собраните податоци и се врши заедничко дејствување на полицијата и другите државни органи во спроведувањето на истрагата. Сите државни органи кои можат да поседуваат информации релевантни за истрагите на специјалното обвинителство имаат обврска да ги дадат овие информации на барање на обвинителот. Пропишана е и нивната обврска до специјалното обвинителство да ги пријават сите информации за сторени кривични дела од надлежност на специјалното обвинителство до кои наидуваат во редовното работење.

[156] Matić-Bošković, M., Ilić, G. (2019) Javno tužilaštvo u Srbiji – Istorijski razvoj, međunarodni standardi, uporedni modeli i izazovi modernog društva, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, стр. 25

Ефикасната борба против корупцијата, значи, не е нераскинливо поврзана со постоењето на специјалните обвинителства, туку зависи од низа правно-институционални и социо-културни околности. Најважните меѓународно-правни обврски на државите во однос на специјализацијата на државните органи за борба против корупцијата и организираниот криминал се утврдени со Конвенцијата против корупцијата на Обединетите нации: „Сите држави се должни, во согласност со основните начелата на нивниот правен систем, да обезбедат постоење на едно или повеќе тела или лица специјализирани за борба против корупцијата. Тој орган или органи и лица мора да ја имаат потребната независност во согласност со основните принципи на правниот систем на државата, за да ги извршуваат своите функции ефикасно и без непотребно влијание. Лицата и телата мора да имаат соодветно образование и ресурси за извршување на задачите во рамките на нивната јурисдикција“[157]. Најголем дел од меѓународните стандарди во оваа област се дефинирани со Препораката 19 на Советот на Европа од 2000 година, која ја нагласува специјализацијата како приоритет во организацијата на обвинителствата, како и во однос на обуката и унапредувањето на обвинителите. Препораката става акцент на тимови од експерти кои би биле мултидисциплинарни и кои би им помагале на јавните обвинители во извршувањето на нивните функции.

Постојат два вида специјализација:

- традиционална - специјализација во рамките на општото, т.е. јавно обвинителство;
- модерна - формирање мултидисциплинарни тимови со различни образовни профили и различни искуства предводени од обвинители кои и самите се експерти во одредени области.

[157] United Nation Convention Against Corruption, Art. 36, Преземено од: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf, пристапено на 12.10.2024 година

Формирањето специјални обвинителства во рамките на системот на државно обвинителство е, по претпоставка, начин за постигнување на потребниот степен на специјализација во органите на обвинителството, но меѓународните документи најмногу инсистираат на постојано образование на државните службеници во областа на корупцијата и организираниот криминал, што овозможува поефикасна борба против овие облици на криминал. Горенаведената обврска на властите и службениците да се специјализираат во борбата против корупцијата е утврдена со седмиот принцип за борба против корупцијата содржан во Резолуцијата 24 на Советот на Европа од 1997 година[158].

Важна точка во однос на формирањето на независно обвинителство е воспоставувањето механизми кои овозможуваат да се исклучат несоодветните политички притисоци. Притисоците најчесто се рефлектираат или во гонење на случаи кои не треба да се гонат (бидејќи се засноваат на лажни обвинениja или докази) или, што е многу попроблематично во современите држави, во отсуство на гонење во случаи поврзани со политички функционери. а токму на случаите на корупција. Редовното известување за активностите на сите обвинители исто така е пропишано/препорачано како основна форма на нивната одговорност пред другите гранки на власта. Извештаите од овој тип мора да бидат периодични и мора да вклучуваат проценка дали се постигнати планираните цели на политиката на обвинителството. Известувањето мора да биде навремено и достапно за пошироката јавност.

Иако во сите три земји буџетот се подготвува во консултација со обвинителството, сепак има многу простор за влијание на владата и парламентот врз финансиската независност на обвинителството. Имајќи го ова предвид, треба да се воведат механизми за да се осигури дека буџетските барања на обвинителството се исполнети во најголема можна мера. Системот на финансирање на обвинителствата треба да се заснова на транспарентни и објективни критериуми. Меѓународните практики специфицираат различни индикатори за утврдување на овие критериуми, вклучувајќи реални трошоци, обем на работа или фиксен процент од буџетот или БДП.

[158] Tak, P (2004) Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, стр. 8

Кога зборуваме за транспарентноста на одобрените буџети, Црна Гора е единствената земја која има резиме на средства за организацијата на обвинителството. Потребно е да се прикаже распределбата на буџетските средства по обвинителства, преку детални буџетски ставки, за да можат раководителите да ги следат доделените средства, а јавноста да добие увид во однос на распределбата на вкупниот буџет на поединечни институции.

***Табела 9: Позитивни примери од други европски држави***

| Држава | Опис на преземени мерки |
|---|---|
| ***Австрија***  | Како добра практика на австриското специјално обвинителство, *WKStA* (*Wirtschafts-und Korruptionsstaatsanwaltschaft*), во последниот Извештај за антикорупција на ЕУ, се споменува формирање на специјална телефонска линија за пријавување корупција, која ја води директно специјалното обвинителство. Линијата се користи за анонимни пријави и за анонимна комуникација меѓу лицето кое пријавило корупција и обвинителството. Системот се базира на софтвер кој првпат бил тестиран во Долна Саксонија, а софтверот досега придонел за бројни истраги на случаи на корупција. |
| ***Норвешка***  | Норвешка потврдува дека заштитата на животната средина во оваа земја претставува една од фундаменталните и најзначајните вредности, затоа еколошкиот криминал е класифициран како најтежок облик на криминал и е во надлежност на специјалното обвинителство. Норвешката национална канцеларија за истрага и гонење на економски и еколошки криминал (*Økokrim*) е и специјална полициска агенција и обвинителство одговорно за значајни, комплицирани и сериозни случаи кои вклучуваат економски, еколошки или компјутерски криминал. *Økokrim* е предводен од директор и заменик директор, со специјализирани тимови за даночни прекршоци, корупција, перење пари, еколошки криминал и административен персонал. |
| ***Летонија***  | Летонското биро за спречување и борба против корупцијата (*KNAB*) е *sui generis* тело кое се занимава со спречување на корупцијата, како и кривично-правна истрага и гонење во случаи на корупција, вклучително и контрола на финансирањето на политичките партии. Основана е во 2002 година како независна институција. *KNAB* работи во соработка со финансиската полиција, царинската полиција и други институции и е најважното тело за борба против корупцијата во Летонија. Пример за добра практика на *KNAB* е електронската база на податоци за политички донации за партиите. Базата на податоци редовно се ажурира, а политичките партии се обврзани во рок од 15 |

| | |
|---|---|
| | дена да ги достават сите информации за донацијата: датум, вредност, извор. |
| ***Романија***<br> | Романското национално антикорупциско обвинителство (*Directia Nationala Anticoruptie - DNA*), според оценките на Советот на Европа, постигна забележителни успеси во спроведувањето истраги за наводите за корупција на високо ниво. Во истрагите беа вклучени политичари (без разлика на партиската припадност) и јавни функционери, членови на судството, припадници на полицијата и генерално функционери на голем број јавни површини. Како резултат на сите овие активности, медиумите го споредија нивото на доверба во романската *DNA* со довербата на Романците во Црквата, која традиционално е една од институциите со најголема доверба во Романија. Во *DNA* се вработени 120 обвинители, околу 168 судски полицајци, специјалисти во нивните области кои исклучиво работат во рамките на *DNA* и не се составен дел на редовната полиција и 53 експерти од различни области. Територијалната *DNA* има една централна канцеларија, 15 регионални одделенија и 3 дополнителни регионални канцеларии. |

Тешко е да се препорача единствен модел кој, сам по себе, би бил успешен во сите земји. Отворената комуникација помеѓу сите значајни институции во системот е од клучно значење за да се создаде оптимален модел заснован на спецификите на секој поединечен систем. Затоа обвинителствата во РС Македонија, Србија и Црна Гора мора да иницираат ваков тип на дијалог, кој покрај институциите би вклучил и дел од стручната јавност за да се дојде до оптимален патоказ за зголемување на ефикасноста на целиот систем.

## Заклучок

Организацијата, положбата, надлежностите и структурата на јавното обвинителство се резултат на политичкиот и историскиот развој на државата. Појавата и развојот на јавното обвинителство е поврзана со средниот век и барањето на владетелите насочени кон законските застапници да се ангажираат во заштита на интересите на владетелот пред судот. Со текот на времето, позицијата на правните застапници кои го застапувале интересот на владетелот пред судот се променила, па тие станале обврзани исклучиво да се посветат на заштита на интересот на владетелот, односно државата.

Промените во општеството претставуваат дополнителни предизвици за јавното обвинителство, кои се рефлектираат во зголемување на ефикасноста на јавното обвинителство и постигнување подобри резултати преку оптимизирање на постоечките ресурси. Дополнително, развојот на новите технологии бара Јавното обвинителство да реагира на новите облици на криминал, додека подобрувањето на комуникацијата и развојот на социјалните мрежи поставуваат барања до Јавното обвинителство да ја подобри комуникацијата со граѓаните и медиумите.

Видовме дека постапката за избор на јавни обвинители во голема мера ја одредува позицијата на јавното обвинителство во однос на другите гранки на власта во една земја. Кога го анализираме процесот на селекција, мора да правиме разлика помеѓу изборот на раководител на јавното обвинителство и процесот на избор на други јавни обвинители. Со оглед на тоа што во повеќето земји јавното обвинителство е хиерархиски организирано, процесот на избор на раководители на јавното обвинителство не влијае на положбата на целата организација. Постапката за избор и именување на шеф на јавното обвинителство се разликува од земја до земја. Сепак, постојат одредени карактеристики кои се слични во повеќето држави. Пред сè, изборниот процес е вообичаено политички, бидејќи одлуката за изборите ја носат претставници на една или повеќе гранки на власта. Кога ќе се изгуби довербата на граѓаните во правосудниот систем, или поради неконзистентна судска практика или поради перцепцијата за корупција, тешко е да се врати истата.

Се повеќе се препознава важноста на дијалогот за одржување на довербата и преземањето на неопходните мерки за подобрување на довербата на граѓаните во судскиот систем, како и промена на сфаќањето дека судството претставува сервис за граѓаните. Во денешно време, улогата на медиумите и нивното влијание врз работата на јавното обвинителство во современото општество може да биде двојна. Од една страна, во земјите со долга демократска традиција и поделба на власта, слободните медиуми претставуваат сојузник на јавното обвинителство во заштитата на автономијата и независноста. Од друга страна, медиумите се важни и за транспарентноста на работата на јавното обвинителство и одговорноста кон граѓаните. Јавноста и медиумите се заинтересирани за функционирањето на судството, а последица од тоа е работата на обвинителите на одреден предмет да го привлече вниманието на медиумите. Од една страна, Јавното обвинителство мора да го задоволи правото на јавноста да биде информирана за одредени аспекти од кривичната постапка, додека од друга страна не смее да ја загрозува самата кривична постапка со објавување на одредени информации или да ја наруши презумпцијата на невиност.

Земјите-членки на Европската унија, како и државите како РС Македонија кои се во процес на пристапување кон Европската унија, имаат посебни предизвици да ги вградат европските стандарди во организацијата и работата на јавното обвинителство, што има ефект да се спроведуваат реформи во согласност со правното законодавство на Европската унија. Механизмите на влијание врз регулирањето на јавното обвинителство беа значително поефикасни кога станува збор за земјите кандидати за членство. Сепак, ширењето на популистички и авторитарни тенденции и заканата за независноста на судството влијаеја институциите на Европската унија да користат механизми на влијание врз земјите-членки кога реформите ги нарушуваат европските стандарди за независност и одговорност на судството.

## Користена литература


- Allegrezza, S. (2023) A European Public Prosecutor Office to Protect Common Financial Interests: A Milestone for the EU Integration Process, Cambridge University Press
- Ambos, K., Arbour, L., Eser, A., Sanders, A. (2000) The Prosecutor of a Permanent International Criminal Court. International workshop in co-operation with the Office of the Prosecutor of the International Criminal Tribunals (ICTY and ICTR). Freiburg im Breisgau, May 1998
- Бугарски Т., Писарић, М. (2019) „Оснивање и организација Европског јавног тужилаштва“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 1/2019
- Бужаровска Г., Правниот режим на класифицираните информации и незаконитите докази – домашни и компаративни аспекти, Македонска ревија за казнено право и криминологија бр.2/2017 година
- Бејатовић, С. Илић, Г., Суботић, Д. (2008), Јавнотужилачки приручник, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд
- Вујошевић, В. (2015) Положај јавног тужиоца у предистражном поступку, Ниш, Правни факултет Универзитета у Нишу
- Vervale E. (2014) “The material scope of competence of the European Public Prosecutor’s Office”, ERA Forum 1/2014
- Gilliéron, G. (2014) Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany, Springer Science & Business Media
- Гашовић, М., (1999) Организација и функције јавног тужилаштва у Савезној Републици Југославији, Нови сад, Правном факултету у Новом Саду
- Гучетић В., Рад и деловање Јавних тужилаштва 1945 до 1975 год., Тридесет година Јавнотужилачке организације
- Delibašić V., (2015) Sporazumi javnog tužioca i okrivljenog, Novi Sad
- Ђурђић, В., Суботић, Д. (2008), Процесни положај јавног тужилаштва и ефикасност кривичног поступка, Београд, Удружење јавних тужилаца и заменика јавнних тужилаца

- Илић, Г., Матић Бошковић, М. (2019), Јавно тужилаштво у Србији – историјски развој међународни стандарди упоредни модели и изазови модерног друштва, Београд, 2019, Институт за криминолошка и социолошка истраживања
- Jehle, J.(2017) The Function of Public Prosecution within the Criminal Justice System, Springer
- Jehle, J. (2000) Prosecution in Europe: Varying Structures, Convergent Trends. European Journal of Criminal Policy and Research 8
- Jescheck, H. (ed) (1979) Funktion und Tätigkeit der Anklagebehörde im ausländischen Recht. Nomos, Baden-Baden
- Kessler, G. (2016) „The EPPO's contribution to the protection of the EU financial interests", in: C. Nowak, The European Public Prosecutor's Office and national authorities, Milan 2016
- Калајџиев, Г., Justitia, Академија за судии и јавни обвинители, Скопје, бр.2/2010
- Калајџиев, Г. (2007) Што нуди новиот закон за Јавно Обвинителство во врска со полицијата, Билтен бр. 2, ФИООМ, Скопје
- Калајџиев, Г. (2006) Предизвиците на јавното обвинителство за време на реформата на кривичната постапка, Билтен бр.1, ФИООМ, Скопје
- Lohse, K. (2015) „The European Public Prosecutor: Issues of Conferral, Subsidiarity and Proportionality", in: L.H.Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?, Hague 2015
- Matić-Bošković, M., Ilić, G. (2019) Javno tužilaštvo u Srbiji – Istorijski razvoj, međunarodni standardi, uporedni modeli i izazovi modernog društva, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
- Meij A., (2015) Some explorations into the EPPO's Administrative structure and Judicial Review", in: L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?, Hague 2015
- Tak, P (2004) Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States. Wolf Legal Publishers, Nijmegen
- Христов А.(1980): Создавање на Македонската држава, Книга I
- Colvin, V., Stenning, P. (2018) The Evolving Role of the Public Prosecutor: Challenges and Innovations, Taylor & Francis

- Craig P., (2013) The Lisbon Treaty – Law, Politics, and Treaty Reform, Oxford University Press
- Chipeta, B. (1990) A Handbook for Public Prosecutors: The public prosecutor and the law of criminal procedure, Eastern Africa Publications Limited
- Čavoški A., Reljanović M.,(2011) Ideja krivičnog prava EU, Beograd


***Останата литература***:


- Анализа на капацитетите и ресурсите на Јавното обвинителство во Република Северна Македонија, Фондација Отворено општество Македонија, 2022
- European Commission, Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor, Document COM (2013) 534 final of 17 July 2013, http://ec.europa. eu/justice/newsroom/criminal/news/130717_en.htm
- Етички кодекс на јавните обвинители во РС Македонија, Член 1-2, 21.05.2021 година
- Закон за јавно обвинителство на РС Македонија, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
- Закон за јавнообвинителска служба на РС Македонија, Службен весник на РС Македонија бр. 11/16
- Закон за советот на јавни обвинители на РС Македонија, Службен весник на РС Македонија бр. 42/20
- Закон за јавното обвинителство, Член 16 („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2007 и 111/2008). Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.124/2008 од 14 јануари 2009 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.16/2009
- Закон за јавно обвинителство (2004) “Сл.весник на РМ” бр. 38/04
- Закон за јавно обвинителство, Член 1, “Сл. Лист на ФНРЈ” бр.80/92
- Закон за јавно обвинителство, Член 1, “Сл. Лист на ФНРЈ” бр. 10/78
- Закон о јавно тужилаштво, Члан 1, Сл. Лист на ФНРЈ, бр. 7/75
- Закон о јавно тужилаштво, Члан 1, Сл. Лист на ФНРЈ, бр. 51/54

- Закон о јавно тужилаштво, Член 1, “Сл. Лист на ФНРЈ” бр. 60/46
- Закон за Академија за судии и јавни обвинители (Службен весник на РСМ бр. 88/2010)
- Закон за јавнообвинителската служба (Службен весник на РСМ бр. 62/15, 231/15, 11/16 и 21/18
- Закон за кривична постапка (Службен весник на РСМ бр.150/2010)
- Zakon o državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, NN 95/24 EU 2024/2673
- Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Službenom listu CG br. 54/24
- Закон о државном тужилаштву Србије, Службени гласник РС, број 10/23
- Започна имплементацијата на твининг проектот за градење на институционалните капацитети на истражните центри, https://jorm.gov.mk/zapochna-implementaczijata-na-tvining/
- Извештај на ЈОРСМ за 2018 година
- Opinion No.9 (2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors (Rome Charter) https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE(2014)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true 1
- 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
- Правилник за начинот на распределба на предметите во Јавните обвнителства преку системот за електронска распределба на предметите, 12.05.2022 година
- Правилник за внатрешно работење на јавните обвинителства, 29.07.2021 година
- Правилник за класифицирани информации, 22.09.2021 година
- Protection des intérêts Financiers, Art. 311
- Устав на РС Македонија
- United Nation Convention Against Corruption, Art. 36, Преземено од: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

- Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO'), OJ L 283, 31.10.2017, 1–71, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939&from=EN.,
- Council Regulation (EU) 2017/1939
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, 47–390, Презмено од: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/ TXT&from=EN
- https://jorm.gov.mk/dosegashni-javni-obviniteli-na-rm-2/
- https://sjorm.gov.mk/
- https://dorh.hr/hr
- https://www.tuzilastvo.me/