

АНАЛИЗА НА КАПАЦИТЕТИТЕ И РЕСУРСИТЕ НА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Содржина

Резиме	2
Правна рамка	3
Организациска поставеност и кадровска екипираност.....	5
Организација на јавното обвинителство.....	5
Кадровска екипираност на јавните обвинители	8
Кадровска екипираност во службите на јавните обвинителства	10
Континуирана обука на јавните обвинители.....	13
Истражните центри во јавното обвинителство.....	15
Финансирање на јавното обвинителство.....	17
Препораки	21
Библиографија	22

Резиме

Оваа анализа ја согледува моментална состојба во однос на капацитетите и ресурсите достапни на јавното обвинителство во Северна Македонија. Во неа се разработуваат организациската поставеност на јавните обвинителства, кадровската екипираност, стручното усовршување и алоцираните финансиски средства на оваа институција. Анализата е составена од следната структура: вовед, правна рамка, организациска поставеност и кадровска екипираност ја јавното обвинителство и стручната служба, континуирана обука на јавните обвинители и финансирање на јавното обвинителство. Јавното обвинителство е единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривичните дела и на други казниви дела утрдени со закон. Капацитетите и ресурсите со кои располага оваа институција за клучни за ефикасноста и ефективноста во однос на нејзиното работење како и довербата што ја гради кај граѓаните. **Клучните наоди** во оваа анализа посочуваат дека јавните обвинителства во Северна Македонија низ годините се соочуваат со недостаток на јавни обвинители што е забележано и во последниот извештај за напредок на Европската Комисија. Податоците во однос на кадровската екипираност на стручната служба на јавното обвинителство укажува дека само 31% од предвидените места согласно систематизацијата се пополнети во јавнообвинителската служба што особено ја отежнува работата на јавните обвинители. Во однос на стручното усовршување на јавните обвинители, позитивен е фактот Академијата за судии и јавни обвинители значително придонесува со обезбедување обуки од различен карактер кои помагаат на професионалната надградбата и подигнување на квалитетот на јавното обвинителство. Сепак, најважно во поглед на обезбедување на ресурси е соодветната алокација на државните буџетски средства кон јавното обвинителство. Во изминатите години, врз основа на алоцираните средства, половина од буџетот доделен на јавното обвинителство се троши на плати додека за капитални инвестиции во обезбедување и унапредување на техничките ресурси се од незначителна стапка од 4% до 5% што негативно влијае во обезбедување на соодветни просторни услови особено во јавните обвинителства вон главниот град. Позитивен е трендот што наспроти изминатите години, во 2019 буџетот на јавните обвинителства е зголемен за 13% во однос на 2017 но сепак овие бројки треба и понатаму да растат.

Клучни наоди

- Јавното обвинителство функционира недоволна персонална екипираност односно 20% помалку јавни обвинители, а функционира со 31% помалку јавнообвинителски службеници во споредба со бројот на систематизирани позиции.

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

- Последните податоци на СЕРЕЈ укажуваат дека јавните обвинители работат со помала ефикасност (1,4 предмети), за разлика од европскиот просек на СЕРЕЈ кој изнесува 3,1.
- Во просек секој обвинител учествувал на по десет обуки во текот на периодот 2016-2018 година, сепак постои потреба од континуирани интердисциплинарни обуки со практични вежби.
- Од започнување на примената на ЗКП во 2013 до 2019 година, не е формиран ни еден истражен центар. Во текот на 2019 година се преземени одредени дејствија и обезбедена е ЕУ поддршка.
- Со исклучок на 2018 година, во периодот од 2016 до 2020 буџетот на јавното обвинителство е во пораст. Во анализираниот период, буџетот за плати изнесува 50-60% од вкупните расходи, околу 30% се трошат за стоки и услуги, додека процентот на одобрени средства за капитални инвестиции варира помеѓу 4-5%. Годишните извештаи за материјално-финансиската состојба во јавното обвинителство немаат подетални информации во однос на алоцирање на средствата.

Методологија

Овој документ ја анализира моментална состојба во однос на достапните капацитети и ресурси достапни на јавното обвинителство во Северна Македонија. Во него разработуваат организациската поставеност на јавните обвинителства, кадровската екипираност, стручното усовршување и алоцираните финансиски средства на оваа институција. Периодот на анализа ги опфаќа 2016, 2017, 2018 и 2019 година како клучни временски инстанци за реформирање на правосудниот, а оттука и јавнообвинителскиот систем.

Правна рамка

Целокупната уставна положба на системот на државна власт а со тоа и самата положба на Јавното обвинителство е воспоставена со **Уставот на Република Северна Македонија**¹.

Уставот го предвидува Јавното обвинителство на Република Северна Македонија како единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривичните дела и на други казниви дела утрдени со закон². Уставот востановува дека Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, кој се избира од редот на истакнати правници, го именува и разрешува Собранието на Република Северна Македонија за време од шест години со право на повторно именување. Јавните обвинители ги избира Советот на јавни обвинители без ограничување на траење на мандатот. Во самиот Устав е регулирано и прашањето за

¹ Устав на Република Северна Македонија (Службен весник на РСМ бр.52/91)

² Член 106 од Уставот на РСМ (Службен весник на РСМ бр.52/91)

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

неспоивоста на функциите јавен обвинител и Јавен обвинител на РСМ со членување во политички партии и со вршење на друга јавна функција или професија.

Со **Законот за јавното обвинителство**³ се пропишува надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и функционирањето на јавното обвинителство, како и основите и постапката за престанок и разрешување на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија и јавните обвинители.

Според ЗЈО, јавниот обвинител функцијата ја врши законито, непристрасно и објективно, ги почитува и заштитува слободите и правата на човекот и граѓанинот и правата на другите правни субјекти и во рамките на своите надлежности, во име на општеството се грижи за ефикасност на кривично-правниот систем, се грижи за обезбедување еднаквост на граѓаните пред законот без каква било дискриминација. Во Законот постојат генерални одредби кои забрануваат вршење на дискриминација во однос на полот, како и применување на начелото на соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во државата при изборот на јавните обвинители.

Правата, должностите и одговорностите, системот на плати и надоместоци на плати на јавнообвинителските службеници се уредуваат со **Законот за јавнообвинителската служба**⁴.

Со примената на **Законот за кривичната постапка**⁵ од декември 2013 година, суштински се изменија и зголемија овластувањата на јавното обвинителство особено во претходната постапка, но и во текот на другите фази од кривичната постапка. Сепак, во отсуство на нов ЗЈО, обвинителството функционира врз основа на неусогласени материјални и организациски прописи согласно новите надлежности во ЗКП. Токму затоа на крајот на 2018 година се започна процесот на донесување нов Закон за јавното обвинителство. Причините за донесување на нов закон, покрај усогласувањето со Законот за кривичната постапка, се да се имплементираат и мерките предвидени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор⁶, но и да се спроведат Препораките на ГРЕКО⁷. Дополнително, една од главните цели на новиот Закон за јавното обвинителство⁸ е инкорпорирање на Јавно обвинителство за гонење кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите (СЈО) во системот на јавното обвинителство. По случувања во Специјалното јавно обвинителство во август 2019 година, кои кулминираа со апсење на Специјалниот јавен обвинител и покренување на обвинение за извршени две

³ Законот за јавното обвинителство (Службен весник на РСМ, бр. 150/07, 111/08 и 198/18)

⁴ Законот за јавнообвинителската служба (Службен весник на РСМ бр. 62/15, 231/15, 11/16 и 21/18)

⁵ Закон за кривична постапка на РМ (Службен весник на РСМ бр.150/2010)

⁶ Стратегија за реформа на правосуден сектор за период од 2017-2022 на Министерството за правда на Република Северна Македонија

⁷ Извештај на ГРЕКО усвоен на Петта пленарна седница одржана 18-22 март во Стразбур

⁸ Закон за кривична постапка на РМ (Службен весник на РСМ бр.150/2010)

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

кривични дела - Примање награда за противзаконито влијание и Злоупотреба на службена положба и овластување, конечно во февруари 2020 е донесен нов Закон за јавно обвинителство..

Покрај наведените закони, функционирањето на Јавното обвинителство и неговата служба се доуредува и со разни правилници. Внатрешната организација и начинот на работење на јавните обвинителства, организационите единици во Јавното обвинителство, водењето на уписниците и помошните книги, постапување со списите, водење на статистика и евиденција, како и други прашања во врска со внатрешното работење на Јавното обвинителство се уредени со **Правилникот за внатрешно работење на јавните обвинителства** од 2010 година⁹. Во 2011 година донесен е и **Правилник за утврдување на критериуми за определување на бројот на виши јавно обвинителски советници, самостојни јавно обвинителски советници, јавно обвинителски советници, стручни соработници, јавно обвинителски приправници и други државни службеници во јавните обвинителства**¹⁰. Од 2015 година донесе е и **Правилникот за внатрешна организација и систематизација на работните места во Јавното обвинителство**.¹¹

Организациска поставеност и кадровска екипираност

Организација на јавното обвинителство

Јавното обвинителство на Република Северна Македонија е составено од **22 основни јавни обвинителства, четири виши јавни обвинителства и Републичко јавно обвинителство**, сите хиерархиски поставени под **Јавниот обвинител на РСМ**.

Иако, по правило, организацијата на јавното обвинителство ја следи мрежата на основните судови, се забележува дека има четири основни јавни обвинителства помалку во однос на 26 основни судови со надлежност во кривична материја (освен Основниот граѓански суд Скопје). Сепак ова не се смета за пречка во функционирањето на јавнообвинителскиот систем со оглед на фактот што станува збор за принцип на концентрирање на јавнообвинителското постапување во обвинителства што постапуваат на територија на основни судови со основна надлежност: ОЈО Кавадарци и пред судот во Неготино; ОЈО

⁹ Правилник за внатрешно работење на јавните обвинителства (Службен весник на РСМ бр.45/10)

¹⁰ Правилник за утврдување на критериуми за определување на бројот на виши јавно обвинителски советници, самостојни јавно обвинителски советници, јавно обвинителски советници, стручни соработници, јавно обвинителски приправници и други државни службеници во јавните обвинителства (Службен весник на РСМ бр. 36/11) , Достапен на: <https://dejure.mk/zakon-izmena/232296>

¹¹ Правилникот за внатрешна организација и систематизација на работните места во Јавното обвинителство (Службен весник на РСМ бр.134/2010, Достапен на: <http://sjorm.gov.mk/470/>

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

Кочани и пред судот во Веница; ОЈО Куманово и пред судот во Кратово и ОЈО Прилеп и пред судот во Крушево. Јавното обвинителство на РСМ е со седиште во Скопје и функционира на целата територија на РСМ, а функцијата на јавното обвинителство е доверена на Јавниот обвинител на РСМ и јавните обвинители во тоа обвинителство. Јавното обвинителство на РСМ 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 РСМ во вршењето на работата од јавнообвинителската управа.

Вишото јавно обвинителство се основа за подрачје на апелационен суд, и во согласност со тоа во нашата земја има четири 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 РСМ 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 Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и во јавно обвинителство основано за подрачје на суд со проширена надлежност се формираат специјализирани одделенија за следење и откривање на криминалитетот со посебна стручна служба согласно со одредбите од Законот за јавно обвинителство. 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 формира 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 согласно со овој закон. Јавните обвинители и раководителот на одделението ги распоредува јавниот обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, за време од четири години со право на повторен избор.

Во рамките на организациската поставеност на јавните обвинителства, во 2008 година е основан **Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија**¹² како самостоен орган кој ја гарантира и обезбедува самостојноста на јавните обвинители во вршењето на нивната функција. Согласно законската поставеност, Советот е независно тело во кое е забрането политичко организирање и дејствување, и делува во насока на оневозможување какво било влијание во јавното обвинителство спротивно на закон.

¹² Законот за Советот на јавните обвинители, (Службен весник на РСМ број 150/07, 100/11)

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

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 Република Северна Македонија е да ги избира и разрешува јавните обвинители на сите нивоа, освен јавниот обвинител на Република Северна Македонија, кој го избира Собранието, по предлог на Владата на Република Северна Македонија. За предлогот од Владата, Советот на јавните обвинители дава мислење. 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.



1. Органограм на Јавното обвинителство на РСМ

Кадровска екипираност на јавните обвинители

Согласно *Одлуката за определување на бројот на јавни обвинители на јавните обвинителства и јавни обвинители во јавните обвинителства*¹³ донесена од страна на Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија, предвидениот број на јавни обвинители на територијата на Северна Македонија изнесува 257 јавни обвинители. Сепак, бројките од Годишниот извештај на СЈОРСМ¹⁴ за 2018 г. покажуваат дека јавното обвинителство во Северна Македонија функционира со намален број на јавни обвинители за околу 20%. Имено, од предвидените 257 јавнообвинителски места, во 2018 година имало вкупно 193 обвинители, и тоа: 12 во републичкото обвинителство, 32 во вишите и 149 во основните обвинителства. На 27 обвинители им мирувал работниот однос во обвинителството каде што биле избрани: дел од нив се распоредени во Јавното обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, друг дел се избрани за јавни обвинители во СЈО, а еден е избран за судија во судот во Стразбур.

Со цел да се прикаже континуитетот на (не)пополнувањето на јавно обвинителските места, следува табеларен и графички приказ на бројот односно процентот на работни места во мирување и непополнети јавнообвинителски места за периодот од 2016 до 2018 година.

Табеларен приказ на кадровска екипираност со јавни обвинители во ЈОРСМ

Година	Предвидени работни места според систематизација	Пополнети работни места	% на непополнети систематизирани работни места
2016	237	198	16.46%
2017	237	192	18,99%
2018	237	193	18,57%

Извор: Годишни извештаи на СЈОРСМ

Во рамките на кадровската екипираност на јавното обвинителство, важно е да се notiра дека само во 2019 година се пензионирале 5 јавни обвинители и тоа по еден во ВЈО Скопје,

¹³ Одлуката е донесена на 13.12.2019 г., објавена во Службен весник на РСМ број 18/19

¹⁴ Годишен извештај на СЈОРСМ за 2018 година, Достапен на:

<http://sjorm.gov.mk/%d0%b3%d0%be%d0%b4%d0%b8%d1%88%d0%b5%d0%bd-%d0%b8%d0%b7%d0%b2%d0%b5%d1%88%d1%82%d0%b0%d1%98/>

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантисот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

ВЈО Штип, ОЈО Битола, ОЈО Ресен и ОЈО Струмица. Согласно овие податоци, Основното јавно обвинителство Ресен остана со само еден јавен обвинител. Додатно, во 2020 година ќе се пензионираат уште 4 јавни обвинители и тоа во ВЈО Битола, ОЈО Кавадарци, ОЈО Тетово и ОЈО Свети Николе оставајќи го ОЈО Свети Николе без ниту еден јавен обвинител.

Состојбата е загрижувачка ако се имаат предвид новите овластувања на јавните обвинители согласно Законот за кривичната постапка. Па така наместо зајакнување и зголемување на кадрите на ЈОРСМ, неговите капацитети се намалуваат. Во еден дел ова се должи на природната селекција (исполнување на услови за старосна пензија), но во добар дел ваквата состојба е резултат на нефункционалноста на системот на регрутација и обука на кандидати за јавни обвинители. Додатно, недоволниот број на јавни обвинители во државата беше забележан и од Европската комисија. Во Извештајот за напредок на Република Северна Македонија за 2019 година¹⁵, нотирано е дека Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција нема доволно јавни обвинители, односно дека само 10 од предвидените 15 места се исполнети.

Сепак, доколку направиме споредба со останатите држави од регионот или пак државите членки на Советот на Европа, можеме да заклучиме дека и покрај воочениот тренд на намалување на бројот на јавните обвинители, оптовареноста со предмети по јавен обвинител во нашата држава е многу ниска во споредба со европскиот просек и во споредба со состојбата во развиените европски држави. Па така според последните достапни информации од 2016 година, додека број на обвинители на 100.000 жители на ниво на СЕРЕЈ изнесувал 11,7, во СМ овој број изнесува 8,3.

Според податоците достапни од Извештајот на СЕРЕЈ од 2018 година, со податоци кои се однесуваат на 2016 година, земајќи ја состојбата со бројот на јавните обвинители на 100.000 жители, македонскиот јавен обвинител во просек работел 1,4 предмети, додека просекот на СЕРЕЈ за истиот период е 3,1, по што произлегува дека Република Северна Македонија е дел од државите каде што се бележи намалување на бројот на обвинители во периодот од 2010-2016 година.

Број на јавни обвинители во Северна Македонија на 100.000 жители¹⁶

Година	РСМ	Просек на СЕРЕЈ
2010	9,8	11,2
2012	10	11,6
2014	9,7	11,3

¹⁵ Европска комисија, Извештај за напредокот на Северна Македонија 2019 (29.5.2019). Достапен на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>

¹⁶ European judicial systems Efficiency and quality of justice 2018 edition (2016 data) <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

2016	8,3	11,7
-------------	------------	-------------

Евидентен е расчекорот помеѓу бројот на обвинители на 100.000 жители во европските држави и во државите во регионот и бројот на предмети по јавен обвинител. Од погоре приложеното може да се заклучи дека не само што во бројност се бележи понизок степен на обвинители како стручен кадар истите работат значително помалку од европскиот просек. Додека во дел од развиените европски држави постои понизок процент на јавни обвинители на 100.000 жители во однос на РСМ, во тие држави поголема е оптовареноста на јавните обвинители и се ближи кон европскиот максимум кој изнесува 9,7.

Оптовареност на јавните обвинители според бројот на предмети¹⁷

Година	Јавни обвинители на 100.000 жители во РСМ	Број на предмети по јавен обвинител во РСМ	Просек на СЕРЕЈ на предмети по јавен обвинител
2016	8,3	1,4	3,1

Кадровска екипираност во службите на јавните обвинителства

Ефикасноста на јавните обвинителства, квалитетот во работата а во дел и самата транспарентност и отвореност на оваа институција, во голема мера зависат од јавнообвинителската служба.

Кадровската екипираност на јавнообвинителската служба, особено во однос на доволниот број стручни соработници што работат со јавните обвинители, значително придонесува и за зголемување на квалитетот во работењето, почитување на роковите за постапување, како и за одржување на интересорската соработка (со МВР, Финансиска полиција, надлежните органи за финансиско разузнавање, судовите, судска медицина, притвореничките одделенија во пенитенцијарните установи и сл.) и сл. Важно е да се нотира и дека службите во јавното обвинителство задолжени за комуникација и односи со јавноста придонесуваат кон градење на сликата и довербата на граѓаните во јавното обвинителство. Притоа, тие секако се задолжени 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.

¹⁷ European judicial systems Efficiency and quality of justice 2018 edition (2016 data) <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

Согласно сите надлежности и обврски кои влегуваат во делот на задачи за јавнообвинителскаа служба може да се констатира дека правилната организациска поставеност и соодветна кадровска екипираност во смисла на доволен број јавнообвинителски службеници се важни предуслови што му овозможуваат на јавниот обвинител помалку да биде посветен на административни и технички прашања поврзани со секојдневното работење, а поголемиот дел од своето работно време да го посвети на јавнообвинителската работа. Во овој аспект јавнообвинителската служба има големо влијание врз ефикасноста на јавното обвинителство.

Согласно Законот за јавнообвинителската служба¹⁸, јавнообвинителската служба ја сочинуваат следниве категории вработени:

- **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.

Во продолжение на анализата табеларно и графички е претставена јавнообвинителската служба во целото јавно обвинителство во државата.

¹⁸ Закон за јавнообвинителската служба (Службен весник на РСМ бр. 62/15, 231/15, 11/16 и 21/18)

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

ТАБЕЛАРЕН ПРИКАЗ НА ЈАВНООБВИНИТЕЛСКАТА СЛУЖБА

ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО НА РСМ	Предвидени работни места според систематизација	Пополнети работни места	% на непополнети систематизирани работни места
РЕПУБЛИЧКО ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО	150	45	30
ВЈО СКОПЈЕ	51	19	37,25
ВЈО БИТОЛА	33	8	24,24
ВЈО ШТИП	30	8	26,67
ВЈО ГОСТИВАР	35	13	37,14
ЈО ЗА ГОНЕЊЕ ОК И КОРУПЦИЈА	59	26	44,07
ОЈО БЕРОВО	13	1	7,7
ОЈО РЕСЕН	13	2	15,38
ОЈО РАДОВИШ	16	3	18,75
ОЈО СВ.НИКОЛЕ	16	3	18,75
ОЈО ДЕБАР	16	3	18,8
ОЈО ДЕЛЧЕВО	15	3	20
ОЈО ГЕВГЕЛИЈА	18	4	22,2
ОЈО КР.ПАЛАНКА	14	4	28,6
ОЈО КАВАДАРЦИ	17	7	41,2
ОЈО КИЧЕВО	23	10	43,5
ОЈО ШТИП	26	5	19,23
ОЈО БИТОЛА	37	8	21,62
ОЈО КОЧАНИ	32	7	21,88
ОЈО СТРУГА	27	6	22,22
ОЈО ОХРИД	33	8	24,24
ОЈО СТРУМИЦА	36	9	25
ОЈО ВЕЛЕС	35	9	25,71
ОЈО ГОСТИВАР	46	15	32,61
ОЈО ПРИЛЕП	39	13	33,33
ОЈО ТЕТОВО	50	17	34
ОЈО КУМАНОВО	48	17	35,42
ОЈО СКОПЈЕ	181	76	42
ВКУПНО:	1109	349	31%

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

Извор: Правилник за внатрешна организација и систематизација¹⁹

Графички приказ



Анализата на моменталната состојба укажува дека **само 31% од предвидените места согласно систематизацијата се пополнети во јавнообвинителската служба** на ниво на цело ЈОРСМ. Ваквата поставеност на работите води кон заклучокот дека е неопходна итна доекипираност на јавните обвинителства во државата со цел да се овозможи нивно правилно функционирање и работење. Ефикасното постапување на јавните обвинители и квалитетот на нивната работа е во тесна врска и директно зависи од екипирана, мотивирана и стручно подготвена служба. Сепак, важно е да се нотира и дека моменталната систематизација на работните места во јавното обвинителство е потребно да биде ревидирана. Ваквиот заклучок произлегува од фактот дека Правилникот за систематизација во јавните обвинителства е изготвен во 2015 година, односно пред да започне со примена електронската евиденција на предмети која влијае врз проектирањето и планирањето на (нови) работни позиции во обвинителставата.

Континуирана обука на јавните обвинители

Академијата за судии и јавни обвинители, согласно Законот за Академија за судии и јавни обвинители²⁰, е единствената јавна установа која има примарна цел да обезбеди

¹⁹ Правилник за внатрешна организација и систематизација во ЈО (Службен весник на РСМ бр.134/2010, Достапен на:

<http://sjorm.gov.mk/470/>

²⁰ Закон за Академија за судии и јавни обвинители (Службен весник на РСМ бр. 88/2010)

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

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. Нејзина основна дејност е приемот и стручното усовршување на идните судии и јавни обвинители, континуираното стручно усовршување и унапредување на знаењата на веќе избраните судии 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.

Јавните обвинители следат континуирана обука во Академијата за судии и јавни обвинители. Со цел да се забележи континуитетот на посетеност на обуки во Академијата од страна на јавните обвинители, беше анализиран периодот 2016-2018 од кој може да се забележи дека бројот на обвинители што поминале низ обука е голем. Ако тргнеме од претпоставката дека просечно годишно имало по 195 обвинители, произлегува дека секој обвинител учествувал на по десет обуки во текот на тригодишниот период.

Податоци за бројот на јавните обвинители што следеле обука во АСЈО

Година	Вкупен број обучени ј.о.	број на обуки - целна група ј.о	број на обуки - целна група судии и ј.о.
2016	737	18	32
2017	631	12	74
2018	608	12	76
Вкупно:	1976	42	182

Извор: Податоци добиени од АСЈО²¹

Според податоците добиени од Академијата за судии и јавни обвинители, охрабрувачки е фактот дека јавните обвинители во анализираните години посетувале обуки од различен карактер кои се значајни за нивно професионално надоградување и усовршување. Фокусот на овие обуки бил ставен на најважните области од работата на јавните обвинителства како што се измените на домашната и меѓународната легислатива, легислативата на ЕУ, судската пракса и начелата на Европскиот суд за човекови права како комплементарни вештини или soft skills. Од податоците во однос на **целните групи** на обуките, се забележува дека четирипати е поголем бројот на **заеднички обуки на јавните обвинители и судиите**, што е за поздравување со оглед на потребата за анализа на соодветните теми, како од аспект на надлежностите и постапувањето на јавниот обвинител, така и од аспект на овластувањата, постапувањето и одлучувањето на судијата.

²¹ Податоци добиени преку барање за пристап до информации од јавен карактер

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

Истражните центри во јавното обвинителство

Правна уреденост на истражните центри

Законот 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 РСМ²². Ваквото решение беше 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 сама од себе се наметна потребата од обезбедување на оваа оперативноста преку формирањето на истражните центри. Истражните центри не претставуваат конкуренција на криминалистичката или финансиската полиција²³. Напротив, интенцијата е да овозможуваат непосредна работа по инструкција на јавен обвинител, со присуство и работа на претставници на овие институции во јавното обвинителство.

Работите 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 обвинителство²⁴. Должностите на правосудната полиција ја вршат полициските службеници во МВР (попозната како криминалистичка полиција), овластените службени лица на Министерството за одбрана, Управата за финансиска полиција и Царинската управа кои работат меѓудругото и на откривање и пријавување на кривични дела²⁵. Вкупниот број припадници на правосудната полиција во истражните центри се определува со одлука на јавниот обвинител на РСМ по претходно прибавено мислење од МВР и МФ²⁶.

Што се однесува до овластувањата на лицата кои се дел од истражните центри, 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 доверени од страна на јавниот обвинител. Записникот за овие дејствија мора да го одобри јавниот обвинител во рок од 48 часа од преземеното дејствие²⁷.

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. 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

²² Закон за кривична постапка Чл. 45 ст. 1 и 2 (Службен весник на РСМ бр.150/2010)

²³ Г. Калајчиев, Justitia, Академија за судии и јавни обвинители, Скопје, бр.2/2010, стр.12.

²⁴ Закон за кривична постапка Чл. 45 ст. 4 (Службен весник на РСМ бр.150/2010)

²⁵ Член 48 Закон за кривична постапка (Службен весник на РСМ бр.150/2010)

²⁶ Член 45 став 3 Закон за кривична постапка (Службен весник на РСМ бр.150/2010)

²⁷ Член 45 став 5 Закон за кривична постапка (Службен весник на РСМ бр.150/2010)

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

државните органи од каде што доаѓаат или да бидат отстранети да работат од предметниот случај без изрично одобрение на јавниот обвинител²⁸.

Истражните центри во пракса

Од започнувањето на примената на ЗКП во 2013 па се до 2018 не беше формиран ниту еден истражен центар и покрај очигледната потреба која се наметна со преземањето на водењето на истрагата. Прашањето за формирањето на овие центри беше особено актуелно во основните обвинителства кои имаат голем обем на предметна работа (Скопје, Куманово, Гостивар, Битола, Струмица, Велес) како и Основното обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција.

Отсуството на истражни центри беше идентификувано како проблем во *Стратегијата за реформи на правосудниот систем 2018 – 2022* каде нивното формирањето беше предвидено како посебна стратешка насока. Стратегијата предвиде воспоставување на најмалку 2 функционални истражни центри во декември 2018. Овој рок за жал не беше запазен и процесот на формирање на овие истражни центри тогаш беше сеуште во зародиш.

Истиот месец година Јавниот обвинител на РСМ донесе 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 Скопје²⁹. Во текот на 2019 беа преземени одредени дејствија, а обезбедена е и поддршка од ЕУ преку твининг проект, за градење на институционалните капацитети на истражните центри.³⁰ Сепак, и покрај спроведените напори сè уште во рамки на јавното обвинителство не постои функционален и оперативен истражен центар.

Зошто е потребно воспоставувањето на истражните центри?

Примената ЗКП покажа дека јавните обвинители, реално, не се во состојба да спроведат ефикасна и ефективна претходна постапка, ако непосредно во нивните канцеларии ги немаат претставниците на правосудната полиција³¹. Нивното присуство е суштински предуслов за зголемената ефективност и ефикасност на новиот концепт на истрагата. Без нивно воспоставување не може да се очекува откривање и гонење на одредени кривични дела кои бараат поголем напор, средства и стручност за нивно откривање и прибирање докази. Како пример за овие дела се делата од организираниот криминал и корупција, делата против животната средина, делата сторени од лица со посебни овластувања и насилните кривични дела.

Од овие причини, а заради остварување на функцијата на јавното обвинителство и сузбивањето на криминалот, неопходно е вложување на посебни напори како од страна на Јавното обвинителство на РСМ, така и од Министерството за правда и особено Министерството за финансии да дадат

²⁸ Член 45 став 6 и став 7 Закон за кривична постапка (Службен весник на РСМ бр.150/2010)

²⁹ Извештај на ЈОРСМ за 2018

³⁰ Извештување од ЈОРСМ; Достапно на: <http://jorm.gov.mk/zapochna-implementacijata-na-tvining/>

³¹ Коментар на член 45 од Закон за кривична постапка (Службен весник на РСМ бр.150/2010)

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантисот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

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 (општа криминалистика, финансиски криминал, организиран криминал, висока корупција, животна средина). 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 надлежности³². 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 МФ).

Финансирање на јавното обвинителство

Според Законот за јавно обвинителство, Јавното обвинителство на РСМ е буџетски корисник на Буџетот на РСМ од каде ги обезбедува средствата за работа и ги финансира основните јавни обвинителства, основното обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, вишите јавни обвинителства и Советот на јавни обвинители.

Јавното обвинителство на РСМ ја подготвува буџетската пресметка врз основа на пресметките доставени од јавните обвинителства кои е потребно да се проектирани во согласност со потребите на секое јавно обвинителство. Подготвената буџетска пресметка и образложението за висината на бараните износи, ЈО на РСМ ги доставува до Министерството за финансии. Министерот за финансии го усогласува делот за буџетот на Јавното обвинителство со јавниот обвинител на РСМ пред да го достави Предлог буџетот до Владата на РСМ. По претходна согласност од Советот на јавни обвинители, јавното обвинителство ги распределува средствата кои се одобрени со Буџетот на РСМ 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 јавнообвинителската служба, за стоки и услуги во кои припаѓаат комуналните услуги, греење, комуникација, транспорт, материјали и ситен инвентар, за договорни услуги, субвенции и трансфери. Средствата исто така се наменети и за набавка на капитални средства како опрема и машини, изградба на градежни објекти и други цели. Просторните

³² Ibid.

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

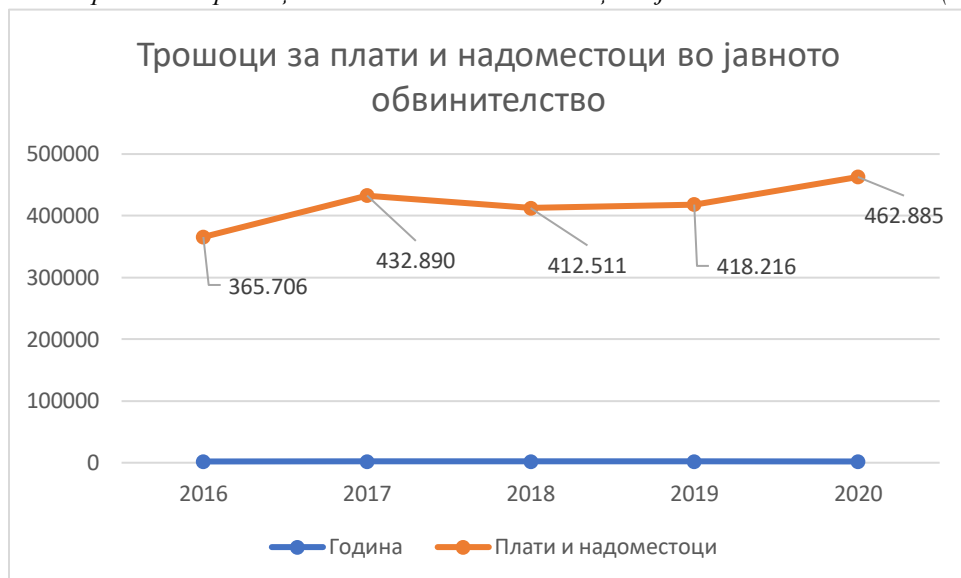
услови, материјалните средства, опремата и другите услови за работа на јавните обвинителства ги обезбедува Владата на РСМ.

Со цел да се следи и анализира одобрениот буџет на Јавното обвинителство беа анализирани податоците за периодот 2016 – 2020 година.

	Расходи (вкупно во илјади)	Плати и надоместоци (во илјади)	Трошоци за стоки и услуги (во илјади)	Субвенции и трансфери (во илјади)	Капитални расходи (во илјади)
2016	742.946	495.888	184.021	1.000	61.680
2017	701.885	432.890	230.055	1.000	37.940
2018	661.645	412.511	220.534	4.000	24.600
2019	744.765	418.216	255.449	4.470	26.400
2020	773.164	482.200	144.716	5.000	12.000

Согласно анализата на овие податоци, очигледен е фактот дека најголемиот дел од буџетот на јавното обвинителство се троши на плати и надоместоци и тоа за секоја анализирана година, над 50 односно 60 проценти од буџетот. Трошоците за стоки и услуги се константни во текот на анализираниот период и изнесуваат една третина од одобрениот буџет. Сепак, тоа што најмногу загрижува е процентот на одобрени средства за капитални инвестиции во јавните обвинителства кој варира помеѓу 4 и 5 проценти од вкупниот одобрени буџет за јавните обвинителства. Имајќи предвид дека капиталните расходи всушност претставуваат инвестиции за одржување и унапредување на зградите и опремата на јавните обвинителства, неопходно е да се препорачи итно зголемување на средствата за овој вид трошоци.

Илустративен приказ на трошоците за плати и надоместоци во јавното обвинителство (2016-2020)



Година	Предвиден буџет	ЈО		СЈО		ЗКП	
		Износ	% од буџет	Износ	% од буџет	Износ	% од буџет
2016	469366	246447	52,51%	0	0,00%	222919	47,49%
2017	701885	259429	36,96%	228005	32,48%	214455	30,55%
2018	661645	229109	34,63%	228633	34,56%	203903	30,82%
2019	744765	286014	38,40%	228633	30,70%	230118	30,90%
2020	773164	259460	33,56%	228200	29,52%	285504	36,93%

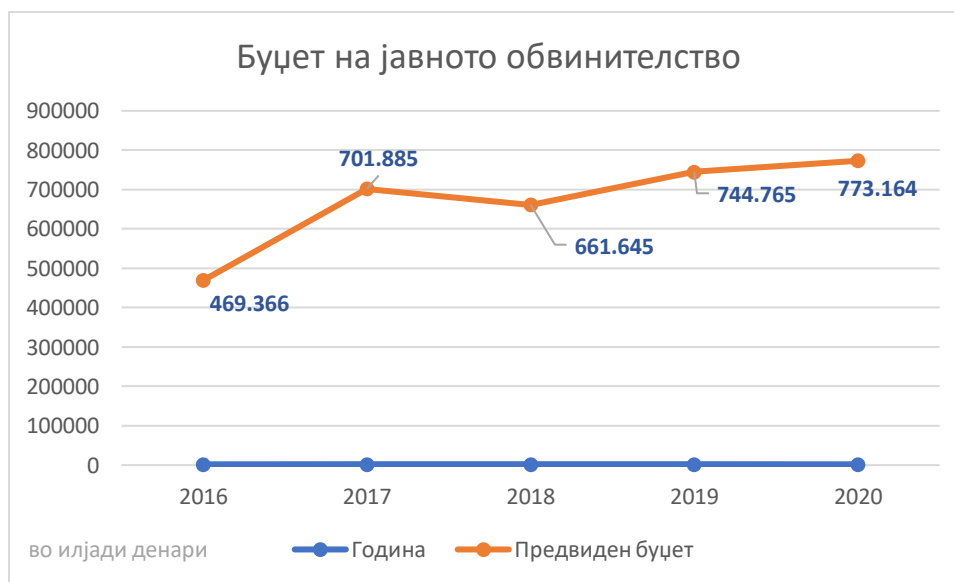
Во 2016 година буџетот на јавното обвинителство за 2017 година значително се зголеми поради формирањето на Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите (СЈО) за кое поради специфичностите во неговото работење беше неопходно зголемување на средствата со кои располага. Во 2017 година средствата од буџетот на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија наменети за покривање на расходите изнесувале 701.885.000 денари и се зголемени за 50% во однос на 2016 година. Платите и надоместоците во 2017 година изнесуваат 432.890.000 денари и се зголемени за 24%. Трошоците за стоки и услуги во 2017 година изнесуваат 230.055.000 денари и се зголемени за 187%, додека капиталните расходи во 2017 година изнесуваат 37.940.000 и се намалени во однос на 2016 година за 3%. Субвенциите и трансферите оваа година изнесувале 1.000.000 денари.

*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

Во 2018 година вкупните средства кои се одобрени на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија изнесуваат 661.645.000 денари и се намалени за 6% во споредба со 2017 година. Трошоците за плати и надоместоци се намалени за 5% и изнесуваат 412.511.000 денари. Трошоците за стоки и услуги се намалени за 4% и изнесуваат 220.534.000 денари. Капиталните расходи исто така имаат тенденција на опаѓање и во 2018 година се намалиле за 35% на износ од 24.600.000 денари. Субвенциите и трансферите се зголемиле за 3.000.000 денари од минатата година и во 2018 изнесуваат 4.000.000 денари.

Во 2019 година Министерството за финансии му одобрило на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија средства во износ од 744.765.000 денари што означува зголемување на одобрениот буџет од 13% во однос на 2017 година. Трошоците за плати и надоместоци се зголемени за 1% во однос на 2017 година и изнесуваат 418.216.000 денари. Трошоците за стоки и услуги се зголемени за 16% и изнесуваат 255.449.000 денари. Најзначајно е зголемувањето на субвенциите и трансферите кои се зголемени за износ од 44.700.000 денари. Капиталните расходи во 2018 година се зголемени за 7% и изнесуваат 26.400.000 денари. Сличен тренд постои и со буџетот за јавното обвинителство за 2020 година, но со оглед на тоа дека во него се вклучени и средствата за СЈО, а имајќи ја предвид новата организациона поставеност на јавното обвинителство овие средства преку ребаланс би требало да се вратат на ЈОРСМ.

Илустративен приказ на износите на буџетот ЈОРСМ (2016-2020)



*Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество-Македонија.

Препораки

1. Со цел да се надополни недоволната персонална и материјална опременост потребно е ажурирање и усогласување на актите во однос на внатрешното работење и внатрешната организација и систематизација.
2. Потребно е континуираната едукација на јавните обвинители да продолжи да се спроведува на квалитетен начин и да вклучува едукации за сензибилизирање на јавните обвинители по прашања од одредена сензитивна природа (дискриминација, родова еднаквост, барања за притвор и сл.) како и почитување на правата на одбраната.
3. Соработката помеѓу ЈОРСМ и другите државни органи треба да се зацврсти и етаблира. Еден од тие начини е преку склучување на Меморандум за соработка а во кои ќе бидат вклучени елементи за редовно информирање на јавноста.
4. Потребно е да се воспостави унифициран образец на годишно известување за работата на јавното обвинителство и тоа по определени области. Особено е важно да постои дел во кој Советот на Јавни обвинители ќе ги нотира проблемите со кои се соочува, како и недостатоците во делот на материјално- финансиската состојба.
5. Со цел обезбедување на успешно работење и гарантирање на независноста на јавното обвинителство, Советот на ЈО треба да има посебен буџет со кој самостојно ќе управува и ќе одлучува за потребите и вршењето на јавните набавки за јавните обвинителства.

БИБЛИОГРАФИЈА

Закони

1. Уставот на Република Северна Македонија, Службен весник на РСМ бр.52/91
2. Законот за јавното обвинителство, Службен весник на РСМ, бр. 150/07, 111/08 и 198/18
3. Законот за јавнообвинителската служба, Службен весник на РСМ бр. 62/15, 231/15, 11/16 и 21/18
4. Закон за кривична постапка на РМ (Сл.весник бр.150/2010)
5. Стратегија за реформа на правосуден сектор за период од 2017-2022 на Министерството за правда на Република Северна Македонија
6. Извештај на ГРЕКО усвоен на Петта пленарна седница одржана 18-22 март во Стгразбур
7. Правилник за внатрешно работење на јавните обвинителства (Сл.весник бр.45/10)
8. Правилник за утврдување на критериуми за определување на бројот на виши јавно обвинителски советници, самостојни јавно обвинителски советници, јавно обвинителски советници, стручни соработници, јавно обвинителски приправници и други државни службеници во јавните обвинителства, Сл.весник бр. 36/11, Достапен на: <https://dejure.mk/zakon-izmena/232296>
9. Правилникот за внатрешна организација и систематизација на работните места во Јавното обвинителство, Сл.весник бр.134/2010, Достапен на: <http://sjorm.gov.mk/470/>
10. Законот за Советот на јавните обвинители, Службен весник на РСМ број 150/07, 100/11
11. Одлука од 13.12.2019 г., објавена во Службен весник на РСМ број 18/19
12. Законот за Академија за судии и јавни обвинители, Службен весник на РСМ бр. 88/2010

Извештаи и анализи

1. Годишен извештај на СЈОРСМ за 2018 година, Достапен на: <http://sjorm.gov.mk/%d0%b3%d0%be%d0%b4%d0%b8%d1%88%d0%b5%d0%bd-%d0%b8%d0%b7%d0%b2%d0%b5%d1%88%d1%82%d0%b0%d1%98/>
2. Европска комисија, Извештај за напредокот на Северна Македонија 2019 (29.5.2019). Достапен на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>
3. Соопштение на Јавно обвинителство на РСМ: “Започна имплементација на твининг проектот за градење на институционални капацитетина истражните центри <http://jorm.gov.mk/zapochna-implementacijata-na-tvining/>