ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА СОВЕТОТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Документ за јавни политики

Институт за човекови права

AMBASSADE DE FRANCE EN MACÉDOINE DU NORD
Liberté
Égalité
Fraternité

ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА СОВЕТОТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Документ за јавни политики

Издавач:
Институт за човекови права

Автор:
Маргарита Цаца Николовска

Соработник:
Кристина Дода

Уредник:
д-р Весна Стефановска

Лектура:
Татјана Стојановска

Скопје, декември 2022 година

Овој документ е изработен со финансиска поддршка од Француската амбасада. Неговата содржина е одговорност на Институтот за човекови права и не ги одразува гледиштата на Француската амбасада или Влада.

СОДРЖИНА

ВОВЕД **4**

ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ **5**

Преглед на законската рамка за транспарентност и отчетност на Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија, преку анализа на Законот за Совет на јавни обвинители и Законот за јавно обвинителство 6

Транспарентноста и отчетноста на Советот на јавни обвинители во практика 9

Можни измени на законската регулатива за подобрување на транспарентноста и отчетноста на Советот на јавни обвинители 13

ЕФЕКТИВНОСТ НА СОВЕТОТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ **17**

Преглед на законската рамка за ефективноста на Советот на јавни обвинители на РСМ, преку анализа на Законот за Јавно обвинителство и Законот за Совет на јавени обвинители 17

Ефективноста во работењето на Советот на јавни обвинители во практика 19

Можни измени на законската регулатива за подобрување на ефективноста 21

ЗАКЛУЧОЦИ **23**

ПРЕПОРАКИ **25**

БИБЛИОГРАФИЈА **27**

ВОВЕД

Овој документ е подготвен во рамки на проектот „Зголемена транспарентност и отчетност на Советот на јавни обвинители“, финансиски поддржан од Француската амбасада во Скопје, а спроведен од Институтот за човекови права. Документов нуди преглед на законската рамка за транспарентност, отчетност и ефективност на Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија, преку анализа на Законот за Совет на јавни обвинители и Законот за јавно обвинителство.

Документов за јавни политики се базира на претходно спроведени активности, како што се: континуирано следење на седниците на Советот на јавни обвинители; организирана работилница со цел развивање комуникациски вештини заради поголема транспарентност на јавнообвинителскиот систем и одржана експертска дебата, која имаше за цел да иницира дискусија за предизвиците со кои се соочува јавнообвинителскиот систем, како и потребата од евентуални измени во Законот за јавно обвинителство и Законот за Совет на јавни обвинители, со цел подобро и поефикасно функционирање на јавнообвинителските институции и запознавање и доближување на јавноста со нивниот делокруг на дејствување.

Горенаведените активности придонесоа кон детална и сеопфатна анализа на потребите од изготвување на овој документ за јавни политики, кој е структуриран во две главни тематски целини што се однесуваат на: транспарентноста и отчетноста и посебно ефективноста на Советот на јавни обвинители, преку анализа на три сегменти од двете главни тематски целини, и тоа: (1) преглед на законската рамка на Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија и анализа на Законот за Совет на јавни обвинители и Законот за јавно обвинителство; (2) анализа на транспарентноста, отчетноста и ефективноста на Советот на јавни обвинители во практиката и (3) можни измени на законската регулатива за подобрување на транспарентноста, отчетноста и ефективноста.

Воедно, документов дава заклучоци и препораки за подобрување на транспарентноста, отчетноста и ефективноста на Советот на јавни обвинители, кои, како насоки, можат да послужат и на сите институции во јавнообвинителскиот систем.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

Транспарентноста претпоставува и гарантира јавност во делувањето на Советот на јавни обвинители и воопшто на јавнообвинителскиот систем, преку видливост на нивното работење, согласно со надлежностите кои се предвидени во Законот за Совет на јавни обвинители и во Законот за јавното обвинителство. Отчетноста подразбира презентирање на работењето на Советот на јавни обвинители пред јавноста во рамки на своите надлежности и на тој начин доближување на неговата работа до поширокиот аудиториум.

Советот на јавни обвинители и јавните обвинители треба да поседуваат највисоки етички стандарди, да имаат интегритет и да постапуваат во согласност со законските норми. Транспарентноста и отчетноста на обвинителите и на членовите на Советот на јавни обвинители се презентира преку отвореност во донесувањето на образложените одлуки и преку поднесување извештаи за својата работа. Дополнително, независноста на јавнообвинителскиот систем може да биде обезбедена и гарантирана преку постоење на Советот на јавни обвинители – институција која ќе ги заштитува јавните обвинители,[1] но и ќе постапува согласно со законите при разрешувањето на обвинителите или при утврдување на нивната одговорност во случај на поведена дисциплинска постапка.

Европскиот суд за човекови права истакнува дека е неопходно да се нагласи дека „во едно демократско општество како судовите, така и истражните органи мора да останат ослободени од политички притисок". Оттука произлегува дека обвинителите треба да бидат автономни во одлучувањето, и, додека соработуваат со други институции, дека треба да ги извршуваат своите должности, без надворешни притисоци или мешања од извршната власт или од парламентот, имајќи ги превид принципите на поделба на власта и одговорноста.[2]

Консултативниот совет на Европските обвинители, во своето Мислење бр.8 од 2013 година[3], ја потенцира важноста од транспарентност во вршењето на обвинителската функција која е насочена кон медиумите, странките во постапката и кон обвинителите. Примената на принципот на транспарентност во работата на обвинителите е начин за обезбедување доверба на јавноста, во однос на споделувањето на информациите за нивните функции и овластувања. Угледот на обвинителството претставува важен елемент во креирањето на довербата на јавноста во правилното функционирање на правосудниот систем. Најширокото можно право на медиумите за пристап до информации за активностите на обвинителите, исто така, служи за зајакнување на демократијата и за

1 Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, Opinion no.9, 2014, ***https://rm.coe.int/168074738b***

2 Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, Opinion no.9, 2014, ***https://rm.coe.int/168074738b***

3 Consultative Council of European Prosecutors, Opinion no.8, 2013 on relations between prosecutors and the media, ***https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/preliminary-works/opinion8***

развој на отворена интеракција со јавноста. Примената на принципот на транспарентност ја зголемува довербата на јавноста во јавнообвинителскиот систем и ја доближува неговата работа до граѓаните, што е клучна компонента во градењето соодветни (добри) односи меѓу обвинителските институции и граѓаните.

Преглед на законската рамка за транспарентност и отчетност на Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија, преку анализа на Законот за Совет на јавни обвинители и Законот за јавно обвинителство

Законот за Совет на јавни обвинители[4], како и Деловникот за работа на Советот на јавни обвинители[5] ја гарантираат транспарентноста на Советот во водењето на седниците, во процесот на одлучување за избор и разрешување на членовите на Советот и на обвинителите, како и во одлучувањето по донесена одлука при дисциплинска постапка, проактивно објавување на информациите, односно транспарентност кон јавноста во однос на својот делокруг на работење, имајќи ја предвид специфичноста на поставеноста на јавнообвинителскиот систем од аспект на принципите на хиерархија и субординација.

Јавноста на седниците, како еден од прерогативите за транспарентност на Советот на јавни обвинители е гарантирана во член 10-а од Законот за Совет на јавни обвинители и во член 14 од Деловникот за работа на Советот. Седниците на Советот се јавни. Јавноста може да биде исклучена само со одлука на Советот, заради заштита на угледот и интегритетот на јавниот обвинител, при што, за исклучување на јавноста, Советот одлучува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови. Во случај кога Советот одлучил за исклучување на јавноста од седницата, претседателот на Советот е должен да ја извести јавноста за причините за таквата постапка и во случај ако на истата седница донесува одлука со гласање, гласањето за одлуката е јавно.[6]

Причините за исклучување на јавноста потребно е соодветно да бидат образложени.

Соопштенијата за јавност се однесуваат на известување за одржаната седница, за одлуките донесени на седницата, како и за објавени записници од одржаните седници. Сепак, оваа формално-правна транспарентност, која законодавецот ја предвидел, не е доволна. Потребно е да се објавуваат и други информации што се однесуваат на секојдневното работење на Советот на јавни обвинители, како што се одржаните службени состаноци, учеството на меѓународни конференции, учеството во медиуми и вмрежувањето со други институции. Потребно е да се објават и стратешките документи кои се однесуваат на работата на Советот на јавни обвинители, особено Стратешкиот план на Советот на јавните

4 Закон за Совет на јавни обвинители, Службен весник на РСМ бр.150/07, 100/2011 и 42/2020.

5 Деловник за работа на Совет на јавни обвинители, Службен есник на РСМ 118/2021.

6 Идентични одредби се содржани во член 14 од Деловникот за работа на Советот на јавните обвинители.

обвинители за 2022-2025 година, кој беше усвоен од Советот на 29 август 2022 година, но истиот не е објавен на веб страницата на Советот на јавни обвинители.

Обезбедувањето на транспарентноста, освен јавноста на седниците и објавувањето информации на веб страницата, вклучува и проактивно информирање на јавноста за прашања кои се од клучно значење за поголемата транспарентност. Советот на јавни обвинители треба да работи на подобрување на перформансите и на информирање на јавноста за својот делокруг на работење. Овие информации не се битни само за јавноста, туку треба да бидат достапни и за самите обвинители.

Информациите кои се објавуваат на веб страницата не се во целост навремени и достапни. Одржувањето редовни контакти на Советот со новинарите се реализира само при избор или при разрешување на обвинителите.

Советот на јавни обвинители е самостоен орган кој ја обезбедува и гарантира самостојноста на јавните обвинители во извршувањето на нивната функција.[7] Понатаму, Законот за јавно обвинителство предвидува дека 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 рамки на своите надлежности се грижи за ефикасноста на кривичното гонење.[8]

Законот за Совет на јавни обвинители, во член 13, предвидува дека Советот изготвува годишен извештај и го поднесува до Собранието на Република Северна Македонија. Извештајот содржи податоци за бројот на избраните и разрешени јавни обвинители, за бројот на поведени и завршени дисциплински постапки, кадровските состојби во јавното обвинителство, материјално-финансиската состојба во јавното обвинителство, податоците за постапување по претставки и предлози од граѓаните и правните лица и други податоци од делокругот на работата на Советот.

Имено, Годишниот извештај за работата на Советот на јавни обвинители, за 2021 година[9], содржи информации кои се однесуваат на работењето на Советот во претходната година, при што, во истиот беше потенцирано следново: ***(а)*** за прв пат Советот има сопствен буџет (претходно се финансирал како дел од буџетската ставка на Јавното обвинителство); ***(б)*** усвоени се Етичкиот кодекс и Правилникот за дисциплинска постапка за јавни обвинители и ***(в)*** продолжува проблемот со недостаток на кадар кој е најголемиот проблем и причина за неажурното постапување на обвинителите, а со тоа и за зголемување на бројот на претставките. Од анализата на извештајот, но и од забелешките изнесени од членовите на Советот на јавни обвинители на седницата на која се разгледуваше годишниот извештај може да се констатира дека недостасуваат конкретни податоци

7 Види член 2 од Закон за Совет на јавни обвинители.

8 Види член 7 став 1 од Законот за јавно обвинителство, Службен весник на РСМ бр.42/20.

9 Годишен извештај за работата на Советот на јавни обвинители за 2021 година, усвоен на 52-та седница на Советот на јавни обвинители, одржана на 6 април 2022 година ***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/***

колку претставки биле основани, за колку претставки завршиле проверките и надзорот, како и дали јавниот обвинител бил известен за евентуални пропусти, со цел понатамошно надлежно постапување. Може да се констатира дека во Годишниот извештај за работата на Советот на јавни обвинители, во 2021 година, недостасува анализа на претставките, од причина што Советот на јавни обвинители не води база на податоци во однос на горенаведените податоци за поднесени претставки.

Една од надлежностите на Советот на јавни обвинители е и разгледувањето и оценувањето на годишните извештаи на Вишите јавни обвинителства и на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија. Годишните извештаи за четирите Виши јавни обвинителства содржат податоци за поединечните подрачни обвинителства на секое Вишо обвинителство и податоци за работата на Вишото јавно обвинителство. Со оглед дека овие извештаи не се објавени, не може да се извлечат податоци дали постои оценување на работата на поедини јавни обвинители во сите обвинителства за кои се однесува годишниот извештај. Советот на јавни обвинители позитивно ги оценува извештаите, но и покрај тоа членовите укажуваат на недостатоци. Тие недостатоци се однесуваат на мал број истраги и извршени увиди на лице место во одредени обвинителства, на заостанати предмети од минатата година, на мал број барања за заштита на законитоста, на ненаведување на точниот број истраги, на недоставени податоци за висината на материјалната штета предизвикана со кривично дело, како и на фактот дека на подрачјето на ниту едно Вишо јавно обвинителство не е изречена мерка - конфискација на имот.[10] Во периодот на мониторирање, не е утврдена состојба за враќање на одредени извештаи на дополнување. Ваквата состојба е неприфатлива, не само од аспект што извештаите не се објавени, туку и поради одредена контрадикторност, која се огледа во позитивното оценување, а се констатирани одредени релевантни недостатоци, кои не се отстранети.

Советот на јавни обвинители воглавно позитивно го оценил Годишниот извештај за работата на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, кој се темели врз податоци добиени од Вишите и Основните јавни обвинителства, како и од Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција. Членовите на Советот, поединечно, на седница ги потенцирале своите забелешки во однос на недостатоците на извештајот. Тие недостатоци се однесуваат на: немање податоци за бројот на жалби поднесени до вишите јавни обвинителства, на бројката на упатени јавни обвинители во други обвинителства, на поведени дисциплински постапки воопшто и пред Етичкиот совет, на нецелосна и нејасна анализа на бројот на истраги и слично.[11] Со оглед дека не постои унифицираност во извештаите на Вишите јавни обвинителства, не постои ни можност да се направи компаративна анализа, а со тоа и не постои можност за квалитетна транспарентност и отчетност.

10 Записник од 53-та седница на Советот на јавни обвинители, Записник од 54-та седница, Записник од 55-та седница на Советот на јавни обвинители

11 Записник од 66-та седница на Советот на јавни обвинители *http://sjorm.gov.mk/%d0%b7%d0%b0%d0%bf%d0%b8%d1%81%d0%bd%d0%b8%d0%ba-%d0%be%d0%b4-66-%d1%81%d0%b5%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d1%81%d1%98%d0%be%d1%80%d1%81%d0%bc/*

Отчетноста на Советот на јавни обвинители може да се анализира и од аспект на нивната вклученост во дискусиите околу изборот на јавни обвинители. При одредени избори на јавни обвинители членовите на Советот дискутирале за секој обвинител поединечно, додека пак, за други избори, дискусијата од сите членови на Советот изостанува или е сведена на општи констатации за работењето на кандидатите за јавни обвинители. Од тие причини присуството на јавноста на седницата нема да го задоволи принципот на отчетност и транспарентност, доколку на седницата јавноста нема можност да ги слушне причините за гласање или за негласање за избор на кандидатите за јавни обвинители.

Цел на законската регулатива не е само да ги исцрпи сите формално предвидени аспекти во законот кои се однесуваат на транспарентност и отчетност, туку да остави простор институцијата сама да развие дополнителни механизми кои ќе ја зголемуваат транспарентноста и отчетноста и ќе ја приближат работата на Советот на јавни обвинители до јавноста. Ваквата цел треба да се прифати како позитивна и претставува можност за толкување на законот, кое што, од своја страна, укажува на креативност во работењето.

Транспарентноста и отчетноста на Советот на јавни обвинители во практика

Транспарентноста и отчетноста претставуваат неопходен елемент за квалитетно функционирање на Советот на јавни обвинители, дотолку повеќе што неговата мисија е да ја зголемува и да ја одржува довербата на јавноста во работата на Советот, но и во јавнообвинителскиот систем. Транспарентноста и отчетноста, преку законот, ја гарантираат самостојноста, непристрасноста, квалитетното и ефективното постапување на Советот на јавни обвинители во рамки на делокругот на своите надлежности. Воедно, треба да го гарантираат и да го применуваат принципот на владеењето на правото и обезбедувањето отворен и транспарентен систем на правда.

Советот на јавни обвинители, со цел да биде транспарентен и отчетен, потребно е континуирано да обезбедува транспарентност во начинот на извршување на своите надлежности, да обезбеди доволно информации за јавноста и медиумите, а сѐ со цел точна перцепција за состојбите, како и редовно да ја известува јавноста за одржаните седници преку објавување соопштенија, образложени одлуки и записници.

Транспарентноста во работата на Советот вoглавно се огледа преку можноста за присуство на јавноста на седниците, како и преку објавувањето на записниците од одржаните седници и нивното објавување на веб страницата на Советот. Отчетноста на Советот се гарантира преку неговата обврска за поднесување квалитетен и аргументиран годишен извештај за неговата работа до Собранието на Република Северна Македонија, но и преку изборот и разрешувањето на јавните обвинители и одлучувањето во втор степен во постапка за утврдување дисциплинска одговорност на јавните обвинители.

Во прилог на предметниот документ потребно е да се потенцира дека Институтот за човекови права, од 1 мај 2022 година, редовно ги следи седниците на Советот на јавни обвинители. Во овој период Советот одржал 18 седници (70-та седница беше на два пати продолжувана), на кои се дискутирало за различни прашања од аспект на разгледување на годишните извештаи на Вишите јавни обвинителства, како и за избор на обвинители во Основните, Вишите јавни обвинителства, Обвинителството за гонење организиран криминал и корупција, па сè до избор на Основен јавен обвинител на Обвинителството за гонење организиран криминал и корупција, кој, согласно со Законот за јавно обвинителство, за прв пат се изврши од сите обвинители од обвинителствата.

Од аспект на транспарентност и отчетност, може да се констатира дека Советот на јавни обвинители генерално е транспарентен и отчетен. Седниците се отворени за јавност, освен оние каде според закон, јавноста мора да биде исклучена. Во однос на начинот на водење на седниците и ангажираноста на членовите на Советот, може да се забележи нивна ангажираност преку давање свои мислења, забелешки и предлози. Се забележува дека членовите на Советот посветуваат особено внимание на процедуралните аспекти при одлучувањето, при што дискутираат и донесуваат заедничка одлука, која честопати е едногласна, но и се забележуваат и издвоени гласања од некој член на Советот, што е констатирано во нивните записници, а содржината кореспондира на излагањата на членовите, при што треба да се констатира дека записниците од 69-та и 70-та седница, како и продолженијата на 70-та седница се уште не се објавени. Сепак, кога се работи за избор на обвинителите во Основните или во Вишите јавни обвинителства, се добива впечаток дека недостасува транспарентност и отчетност во изборот и тоа во неколку сегменти, како што се: а) необјавување на пријавените кандидати, како и нивните биографии; б) претходно расправање меѓу членовите на Советот и сл.

Првата забелешка е направена поради тоа што, за одредени огласи, кандидатите беа познати во медиумите и пред изборот, како што беше случајот при изборот на Основен јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција и Виш јавен обвинител на Вишото јавно обвинителство Скопје. Биографиите на кандидатите накратко се соопштуваа на седницата тогаш кога се врши изборот, што значи дека не се претходно објавени на веб страницата на Советот и јавноста не е запознаена, па оттаму оправдано се јавуваат коментари од правната фела, кои ја доведуваат во прашање стручноста на избраниот обвинител, како што беше случајот со изборот за Основен јавен обвинител во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција. Во однос на изборот на Основен јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, немаше никаква реакција за имињата на кандидатите, додека после изборот следуваа реакции, а медиумите пишуваа за тоа откако изборот беше направен. Постапката за избор, како што е законски уредена – избор да врши обвинителската фела, е позитивна. Дискусиите требаше да се водат пред изборот, односно пред реакциите на стручната јавност, правните

експерти и граѓанските организации. Во однос на изборот на Виш јавен обвинител на Вишото јавно обвинителство Скопје, при кој на огласот се пријавија тројца кандидати, двајца кандидати се откажаа, а причините за повлекувањето на кандидатурите не беа јавно образложени.

Втората забелешка се однесува на фактот дека при секој избор на јавни обвинители, на седницата се добива впечаток дека изборот е веќе извршен, бидејќи секоја седница на која се врши избор на обвинител започнува многу подоцна од предвиденото време, при што основано се добива впечаток дека членовите на Советот, пред седницата, вршат консултации околу изборот на обвинител и се договараат кои дискусии треба да бидат јавни и да се водат во рамки на закажаната седница. Доколку има дискусија за секој поединечен кандидат, најчесто членовите на Советот општо наведуваат причина, без конкретни податоци зошто би гласале за одреден кандидат, но секогаш не се става акцент на професионалната кариера на кандидатот и на неговите квалитети.

Законот за Совет на јавни обвинители гарантира формално-правна транспарентност, која треба да се издигне на повисоко ниво, односно истата да се имплементира во практиката. Од секојдневниот увид во веб страницата на Советот на јавни обвинители може да се констатира дека постои потреба од поголем континуитет во објавувањето на соопштенијата за закажување на седниците. Ова од причина што соопштението за одржување на 56-та седница беше објавено на денот на одржувањето на седницата, или по одржувањето на истата. Слично постапување е нотирано и со објавувањето на соопштението за одржување на 61-та седница. Согласно со Деловникот за работа на Советот на јавни обвинители, во член 13 став 5 е предвидено дека поканата за седница, со предлогот на дневниот ред и сите релевантни материјали, по правило се доставува до членовите на Советот писмено или по електронски пат, најмалку 3 дена пред седницата. Датумот, времето и местото на седницата и дневниот ред се објавуваат истовремено со поканата на веб страницата на Советот. По исклучок, седницата може да биде закажана и одржана во пократок временски период, доколку итноста на прашањето бара и итно дејствување, како и доколку сите членови на Советот се согласуваат со тоа, или поради некои други разумни причини.

Истите забелешки се однесуваат и на објавувањето на записниците од одржаните седници, но потребен е континуитет во објавувањето, од причина што при увид во веб страницата на Советот на јавни обвинители може да се утврди дека е објавен записник од подоцнежна седница, додека записникот од претходно одржаната седница сѐ уште не е јавно објавен, и покрај тоа што записниците од претходната седница се усвојуваат на следната седница на Советот на јавни обвинители, без или со инкорпорирани забелешки од членовите на Советот. Со цел навремена транспарентност и запознавање на јавноста со донесените одлуки, потребно е записниците да се објавуваат по редослед, онака како што се усвојуваат на седниците на Советот на јавни обвинители.

Значи, колку што се јавнообвинителските институции потранспарентни, толку и нивната отчетност се издига на повисоко ниво, а со тоа и довербата во обвинителската функција се зајакнува.

Во однос на комуникацијата со јавноста и проактивното објавување на информациите, од увидот во веб страницата на Советот на јавни обвинители може да се констатира дека се достапни информациите во однос на претседателот и членовите на Советот и нивните биографски податоци за стручност и професионален развој, контакт- информациите и електронската пошта на Советот. Од анализата на предлог-стратегијата за комуникациите на Советот на јавни обвинители, за период 2018-2021 година, може да се утврди дека истата не е во целост имплементирана, но се забележува значително подобрување на транспарентноста и отчетноста на институцијата. Иако нејзина цел била да помогне во доследното спроведување на принципот на транспарентност и вклученост на јавноста во работата на правосудството, истовремено зајакнувајќи ја довербата во работата на Советот на јавни обвинители, сепак, одредени среднорочни и долгорочни цели не се реализирани во предвидениот временски период. Среднорочните и долгорочните цели што се поставени во Стратегијата за комуникации, не се во целост реализирани, особено од аспект на:

- Трансформација на институцијата, во согласност со приоритетите дефинирани во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за 2017-2022 година;
- Нема поширок избор на алатки за комуникација (освен веб страницата и одржувањето прес-конференција после извршен избор за јавни обвинители);
- Сѐ уште во целост не е развиено стратешкото партнерство со повеќе медиуми;
- Не е воспоставен блог на веб страницата, на кој членовите на Советот на јавни обвинители ќе можат да комуницираат со граѓаните и ќе одговараат на нивните прашања.

Во текот на реализацијата на проектот се одржа работилница[12] за зголемување на комуникациските вештини на Советот на јавни обвинители и на јавнообвинителскиот систем, на која беа презентирани неопходните алатки за комуникација, со цел пренесување на информациите кои ќе бидат јасни и разбирливи за јавноста, целосни и соодветни. Дополнително, веб страницата, како едно од средствата за комуникација со јавноста и со медиумите, потребно е да биде редовно ажурирана со вести и информации кои ќе обезбедат двонасочна комуникација со јавноста и со медиумите. Советот на јавни обвинители треба да работи на подобрувањето на перформансите и на информирањето на јавноста за својот делокруг на работење. Информациите што се објавуваат на веб страницата треба да бидат навремени, точни, јасни, лесно разбирливи и достапни.

12 На работилницата која беше одржана со претставници од јавнообвинителскиот систем (претставници од Советот на јавни обвинители, Јавното обвинителство, Вишото јавно обвинителство Скопје и Основното јавно обвинителство Скопје, д-р Јасмина Миронски - експерт за комуникациски вештини, ја нагласи потребата од ефикасна и навремена комуникација со јавноста, презентирањето на алатките за комуникација и одржувањето коректни односи со медиумите.

Доколку се анализира веб страницата на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, во која се содржани и веб страниците на четирите Виши обвинителства и на Основните јавни обвинителства, генералниот впечаток е дека веб страницата не е лесна за пребарување. Од аспект на транспарентност може да се увиди дека е достапна само електронската пошта на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, додека електронските пошти на Вишите и на Основните јавни обвинителства не се достапни. Истата констатација се однесува и за телефонските контакти на Вишите, Основните обвинителства и на Основното обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, каде дел од телефонските контакти не се функционални, а при необјавена електронска пошта не постои можност да се стапи во комуникација. Веб страницата не содржи подетални податоци во однос на обвинителите, од аспект на годината кога е направен првиот избор за обвинител и изборот во обвинителството во кое обвинителот моментално работи. Дополнително, објавен е Извештајот за работата на јавните обвинителства на Република Северна Македонија за 2021 година, заедно со финансискиот преглед, но не се објавени извештаите на Вишите јавни обвинителства за подрачјето на Скопје, Битола, Штип и Гостивар, кои претходно беа разгледани и оценети од Советот на јавни обвинители. Годишните сметки и финансиските извештаи за основните и Вишите јавни обвинителства се однесуваат на претходните години, односно не се објавени поновите сметки и извештаи од 2021 година.

Можни измени на законската регулатива за подобрување на транспарентноста и отчетноста на Советот на јавни обвинители

Транспарентноста, која формално-правно е уредена со Законот за Совет на јавни обвинители и со Законот за Јавно обвинителство, сепак е потребно целосно и ефективно да се имплементира во практиката. Имајќи ја предвид целта на законите, како што претходно потенциравме, потребно е да се направат одредени измени, со цел подобрување на транспарентноста и отчетноста на Советот на јавни обвинители.

Транспарентноста и отчетноста на Советот на јавни обвинители се особено битни компоненти во изборот и разрешувањето на јавните обвинители, како и во дисциплинските постапки. Од таа причина, во Законот за Совет на јавни обвинители, во делот што се однесува на изборот на јавни обвинители во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, во Вишите јавни обвинителства и во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, да се додаде обврската, по доставувањето на кандидатурите, Советот на јавни обвинители да објави соопштение со имињата на пријавените кандидати и со биографските податоци за стручноста и професионалниот развој на истите, со цел запознавање на јавноста и на медиумите.

Правната уреденост на дисциплинската постапка за утврдување одговорност на јавен обвинител и во двата закона (Законот за Јавно обвинителство и Законот за Совет на

јавните обвинители) е проблематична, од аспект на гарантирање отчетност во работата на Советот на јавни обвинители. Согласно со Законот за Јавно обвинителство постапката за утврдување одговорност на јавните обвинители за сторена дисциплинска повреда се спроведува по образложен предлог на јавниот обвинител на Република Северна Македонија за сите јавни обвинители и по образложен предлог на Вишиот јавен обвинител на Вишото јавно обвинителство за јавните обвинители во Вишото јавно обвинителство, за основен јавен обвинител на Основното јавно обвинителство и за јавните обвинители во Основното јавно обвинителство, по службена должност или по добиено сознание за сторена повреда. Кон предлогот за поведување дисциплинска постапка, подносителот е должен да достави докази за сторена дисциплинска повреда. За спроведување на постапката за утврдување одговорност на јавен обвинител во вршењето на јавнообвинителска функција се формира комисија од пет члена, или нивни заменици, од кои по еден од Вишите јавни обвинителства и еден член од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, избрани од колегиуми од обвинителствата. Законот за јавно обвинителство ги класифицира дисциплинските повреди на јавниот обвинител како тешки и лесни дисциплински повреди.[13]

Во оваа дисциплинска постапка Советот на јавни обвинители има улога на второстепен орган кој одлучува по жалба, при што предлогот на комисијата може да го укине, да го преиначи или да го потврди. Дилеми се јавуваат во однос на надлежноста на Советот на јавни обвинители, односно во врска со тоа дали Советот навистина постапува како второстепен орган, , бидејќи, согласно со Законот за Јавно обвинителство, доколку мнозинството членови на комисијата сметаат дека во текот на постапката се утврдени факти и докази за постоење на некоја од законските основи за разрешување на јавен обвинител, можат, до Советот на јавни обвинители, да предложат разрешување, а предлогот да го достават до јавниот обвинител против кого се води постапката. По предлогот за разрешување, јавниот обвинител има право на жалба до Советот на јавни обвинители, во рок од 7 дена од доставувањето на истиот.

Терминологијата што се употребува за донесените одлуки од комисијата за утврдување дисциплинска повреда и од Советот на јавени обвинители остава простор за забуна, а претставува и одредена контрадикторност во однос на толкувањето. Имено, Комисијата донесува предлог за изрекување дисциплинска мерка, по кој незадоволниот обвинител има право на жалба до Советот на јавни обвинители (Закон за Јавно обвинителство и Закон за Совет на јавни обвинители). Прашање е дали Комисијата донесува одлука, за потоа по таа одлука да постапува Советот на јавни обвинители, како второстепен орган, или нејзиниот акт е предлог по кој Советот фактички одлучува како првостепен орган, во насока на прифаќање на предлогот за предложената мерка – разрешување јавен обвинител.

13 Види член 90-93 од Законот за Јавно обвинителство на Република Северна Македонија.

Отчетноста за работата на Советот на јавни обвинители не може целосно да се оствари ниту во однос на оценувањето на јавните обвинители, кое сега, согласно со Законот за Јавно обвинителство го врши Јавниот обвинител на Република Северна Македонија за работата на јавните обвинители во Јавното обвинителство, на Вишите јавни обвинители на Вишите јавни обвинителства и на Основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција. Оценка за работата на јавните обвинители во Вишите јавни обвинителства и на Основните јавни обвинители во Основните јавни обвинителства дава Вишиот јавен обвинител на обвинителството. Оценка на работата на јавните обвинители во Основните јавни обвинителства дава Вишиот јавен обвинител, по претходно добиено мислење од Основниот јавен обвинител на тоа обвинителство.

Доколку јавниот обвинител е незадоволен од оценката што ја добил, може да поднесе писмен приговор[14] до Советот на јавните обвинители. Пред да одлучи, Советот на јавни обвинители може да изврши увид во работата на јавниот обвинител кој го поднел приговорот, да изврши разговор со него или со јавниот обвинител кој ја дал оценката. Доколку Советот на јавни обвинители оцени дека приговорот е основан, со одлуката ќе го задолжи јавниот обвинител што ја спровел постапката за оценување да спроведе повторно оценување, при што ќе му даде конкретни упатства по кои тој ќе мора да постапи. Во овој случај, улогата на Советот на јавни обвинители е да одлучува по доставен приговор, како второстепен орган. Се поставува прашањето за ефективноста и ефикасноста на работењето на Советот на јавни обвинители, во одредена ситуација, имајќи предвид дека тој не може да донесе мериторна одлука за оценување на јавен обвинител, туку само дава предлози и упатства за несоодветното оценување, и покрај тоа што ја разгледува оценката по зададените критериуми. Незадоволниот јавен обвинител од оценувањето, во секој случај, може да покрене управен спор во врска со исправноста на оценката.

Самото оценување е доста комплексно, бидејќи се заснова на различни критериуми и тоа: стручност и квалитет во одлуките, правните лекови и други писмена; ажурност и ефикасност, непристрасност и совесност; углед и етичност достојни за функцијата; соработка и однос спрема странките и другите вработени во обвинителството; способност и спремност за стручно усовршување и стекнување нови знаења и организаторски способности.[15] Се поставува прашањето колку критериумите навистина се применливи, бидејќи обвинителите, во различни обвинителства, имаат различни предмети. Различна е и тежината на предметите во одделни основни обвинителства формирани на подрачјето на основен суд со основна надлежност, споредбено со обвинителствата на подрачјето на основен суд со проширена надлежност или пак на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција. Во оваа конотација се поврзуваат и унапредувањата на обвинителите, бидејќи со исти услови се обвинителите

14 Види член 52 од Законот за Јавното обвинителство на Република Северна Македонија.
15 Види член 37 од Законот за Јавно обвинителство на Република Северна Македонија.

во основно јавно обвинителство, формирано на подрачјето на основен суд со основна надлежност, и она обвинителство кое е формирано на подрачјето на основен суд со проширена надлежност. Од таа причина треба да се води сметка за степенот на кариера на обвинителите при унапредувањата. Согласно со законските одредби, не е јасно каква е состојбата со изрекувањето на останатите дисциплински мерки.

Законот за Совет на јавни обвинители ја уредува постапката околу изборот на член на Советот од редот на јавните обвинители и изборот на Основен јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција.[16] Во овие одредби не е определен цензусот на излезност на јавни обвинители, односно колку јавни обвинители треба да излезат на гласање со цел изборот да се смета за успешен. Од таа причина потребно е да се интервенира во Законот за Совет на јавни обвинители и да се дополнат одредбите што се однесуваат на избор, со определување на цензусот според кој изборот ќе се смета за успешен, со цел во иднина да не се јавуваат дилеми кога нема да излезат мнозинството од јавните обвинители на гласање.

16 Види член 14- 31 од Законот за Совет на јавни обвинители, во однос на изборот на член на Советот од редот на јавните обвинители. Овие одредби се применуваат и за избор на Основен јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција (види член 40).

ЕФЕКТИВНОСТ НА СОВЕТОТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ

Секоја демократска држава што претендира владеењето на правото да и биде основен принцип на кој ќе се базира правдата во државата, ефективноста на својот јавнообвинителски систем ја поврзува со транспарентност, одговорност и отчетност на сите структури во рамки на системот. Обвинителите се должни да постапуваат праведно, непристрасно и објективно. Нивната независност не е прерогатив или привилегија, туку е еден вид обврска дадена во интерес на правичната, непристрасната и ефективната правда.

Структурата на обвинителството е хиерархиска, а ефективноста е силно поврзана со транспарентни линии на овластувања и одговорност. Поради тоа, највисокото ниво на професионална вештина и интегритет е предуслов за ефективно обвинителство и за доверба на јавноста во таа служба. Вештините и интегритетот треба да се надоградуваат преку соодветно образование и обука на обвинителите, со цел нивна специјализација

Меѓународните стандарди што се однесуваат на ефективност, стручно постапување и ефикасност на јавните обвинители најчесто се содржани во етичките кодекси што се усвојуваат во рамки на јавнообвинителскиот систем во секоја одделна држава.

Советот на јавни обвинители, во 2021 година, донесе нов Етички кодекс на јавните обвинители чија цел е воспоставување стандарди за етичко однесување, преку презентирање насоки и креирање рамка за регулирање на однесувањето. Насоките содржани во Кодексот претставуваат надополнување, а не отстапување од постојните законски прописи и правила кои јавните обвинители мора да ги почитуваат.[17]

Ефективноста на Советот на јавни обвинители е презентирана и во Деловникот за работа на Советот на јавни обвинители, како најважен подзаконски акт со кој се уредуваат прашањата за постапката и начинот на работа на Советот, како и други прашања што се во негова надлежност.

Преглед на законската рамка за ефективноста на Советот на јавни обвинители на РСМ, преку анализа на Законот за Јавно обвинителство и Законот за Совет на јавни обвинители и подзаконските акти

За потребите на документов за јавни политики ефективноста ја дефинираме во насока на степенот на исполнетост на целите на Советот и надлежностите определени со Законот за Совет на јавни обвинители. Особено значајни, при оценувањето на ефективноста, се следниве надлежности: избор и разрешување на јавните обвинители; одлучување

17 Етички кодекс на јавните обвинители, Службен весник на РСМ бр.114/21.

како второстепен орган за утврдување на одговорноста на јавен обвинител; и времено оддалечување од вршењето на функцијата јавен обвинител.

Согласно со последните измени на Законот за Совет на јавни обвинители и со донесувањето на новиот Закон за јавното обвинителство, во последниве две години се усвоени подзаконски акти кои се однесуваат на непречено и ефективно извршување на надлежностите на Советот, и тоа:

- Деловник за работа на Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија (Службен весник на РСМ бр.118/2021 од 1.6.2021);
- Етички кодекс на јавните обвинители на Република Северна Македонија (Службен весник на РСМ бр. 114/2021 од 26.5.2021);
- Правилник за начинот на спроведување на постапката за утврдување одговорност на јавен обвинител за сторена дисциплинска повреда (Службен весник на РСМ бр. 114/2021 од 26.5.2021);
- Правилник за утврдување на начинот на вршење надзор над работата и постапувањето на јавните обвинители (Службен весник. на РМ бр.6/2021 од 11.1.2021) и
- Правилник за формата и содржината на образецот и постапката за издавање и одземање легитимација на јавните обвинители и на членовите на Советот на јавни обвинители (Службен весник. на РМ бр.6/2021 од 11.1.2021).

Деловникот, како најбитен подзаконски акт за работата на Советот на јавни обвинители, ги уредува прашањата што се поврзани со постапката и начинот на работа на Советот, како и други прашања што се во негова надлежност. Во деловникот се содржани одредби за изземањето на член на Советот, надлежностите на претседателот на Советот и на членовите, за давањето мислења за именување и разрешување на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, како и за изборот и разрешувањето на јавните обвинители, општо. Советот на јавни обвинители, по поднесена жалба од јавен обвинител, одлучува за временото упатување во друго обвинителство доколку има потреба од времено оддалечување од вршењето на функцијата, како и при поднесен приговор во однос на оценувањето на јавниот обвинител.

Советот на јавни обвинители, согласно со својата надлежност, постапува и по претставки поднесени од граѓани и правни лица што се однесуваат на работата на јавните обвинители. Доколку мнозинството членови на Советот смета дека има основи за сомневање дека е сторена дисциплинска повреда или дека јавниот обвинител нестручно или несовесно ја вршел функцијата, претставката, заедно со сите списи и констатации, ја доставува на понатамошно постапување на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.[18]

18 Види член 37 од Деловникот за работа на Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија, Службен весник на РСМ 118/2021.

Од континуираното следење на седниците може да се констатира дека бројот на претставки е мал, при што причината може да се должи на фактот дека граѓаните не се запознаени со можноста да поднесат претставка и/или не знаат како да ја состават претставката и до кој орган да ја достават.

Советот на јавни обвинители, како надлежен орган, го донесува Етичкиот кодекс на јавните обвинители[19] кој ги содржи стандардите за етичко однесување на јавните обвинители кои се состојат од: самостојност; непристрасност; интегритет; спречување судир на интереси; ефикасност и стручно постапување; професионалност; достоинство и воздржаност. Во однос на ефикасноста и стручното постапување, јавните обвинители се должни да ги почитуваат роковите во сите фази на кривичната постапката. Предметите треба да се решаваат според правилата за приоритет во решавањето на предметите. 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. Јавните обвинители мора да го почитуваат начелото на фер судење, кое е загарантирано со чл. 6 од Европската Конвенција за човекови права и слободии и да ја почитуваат судската практика на Европскиот суд за човекови права. Тие мора да гарантираат дека истрагата ќе биде спроведена според утврдени стандарди, на непристрасен начин, дека во неа ќе бидат прибрани сите докази и дека ќе бидат презентирани пред судот во соодветна постапка.

Ефективноста во работењето на Советот на јавни обвинители во практика

При оценувањето на ефективноста се ценат активностите коишто Советот на јавни обвинители ги спровел, но и оние коишто не се имплементирани, а кои влијаат на ефективноста на Советот и на остварувањето на неговите надлежности.

Согласно со член 6 од Законот за Совет на јавни обвинители, Советот е составен од 11 членови. Во моментов, Советот брои само 8 членови, со што неговото постапување е доведено во прашање. Доколку некој член отсуствува од здравствени или од лични причини, каква што е во моментов состојбата, изборот на обвинители во повеќе Виши и Основни јавни обвинителства не функционира. На овој начин се доведува во прашање ефективноста на Советот во постапување по прашања кои се во негова надлежност, а пред се за изборот на јавни обвинители и за пополнувањето на слободните места во обвинителствата. Од таа причина неопходно е Собранието на Република Северна Македонија, во најскоро време, да изврши избор на двајца членови од редот на универзитетските професори по право, од адвокатите, поранешните судии на Уставен суд, меѓународните судии или од редот на други истакнати правници.

19 Етички кодекс на јавните обвинители на Република Северна Македонија, Службен весник на РСМ 114/2021.

Генерално, ефективноста на јавнообвинителсткиот систем во голема мера се доведува во прашање поради недостаток на јавнообвинителски кадар. Ова доведува до неажурно постапување на јавните обвинители, кое пак остава простор за реагирање на странките, особено на оштетените. Ова беше нотирано и во Годишниот извештај за работата на Советот на јавни обвинители, за 2021 година, а тој негативен тренд продолжува и во 2022 година.

Од следењето на седниците на Советот на јавни обвинители може да се констатира дека Советот бил ефективен во објавувањето огласи за избор на јавни обвинители во Основните, Вишите јавни обвинителства и во Основното обвинителство за гонење организиран криминал и корупција. Сепак, во однос на изборот, таа ефективност не е задоволителна, и тоа од неколку причини. Имено, на 60-та седница на Советот на јавни обвинители, точката што се однесува на изборот на Виш јавен обвинител во Вишото јавно обвинителство Штип и Битола беше тргната од дневниот ред [20](изборот на овие обвинители беше извршен дури на 65-та седница).[21] На истата седница кандидатите за избор на основен јавен обвинител во Основното јавно обвинителство Гостивар и Куманово не го добија потребното мнозинство. Беше извршен избор на основен јавен обвинител само во Основните јавни обвинителства во Дебар, Кочани, Кичево, Охрид, Радовиш и Прилеп.

Советот на јавни обвинители објави оглас за избор на четворица обвинители во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција. Овој избор два пати беше одложуван, односно точката што се однесуваше на изборот беше одложувана за разгледување на некоја наредна седница. Конечно, на 67-та седница, членовите на Советот расправаа за изборот, но ниту еден од кандидатите не го доби потребното мнозинство за да биде избран за јавен обвинител во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција. Ваквото постапување на членовите на Советот, односно одлагањето на изборот и потоа гласањето против сите кандидати е спротивно на начелото на ефективност во постапувањето на оваа институција. Дополнително, во записникот не се наведени поединечно гласовите на секој член , туку истите се сумирани, во зависност од тоа колку секој кандидат добил гласови ‘за’ или ‘против’. Имајќи го предвид фактот дека јавноста беше присутна на изборот и имаше можност да слушне како поединечно гласа секој член , за секој кандидат, не е позната причината зошто тоа не е наведено во записникот. Истата забелешка се однесува и за сите други записници кога е вршен избор на јавни обвинители.

Согласно со одредбите од Законот за Совет на јавени обвинители и Законот за Јавното обвинителство, Советот формираше Комисија за спроведување на гласањето за избор

20 Записник од 65-та седница на Советот на јавни обвинители *http://sjorm.gov.mk/%d0%b7%d0%b0%d0%bf%d0%b8%d1%81%d0%bd%d0%b8%d0%ba-%d0%be%d0%b4-65-%d1%81%d0%b5%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d1%81%d1%98%d0%be%d1%80%d1%81%d0%bc/*

21 Записник од 65-та седница на Советот на јавни обвинители *http://sjorm.gov.mk/%d0%b7%d0%b0%d0%bf%d0%b8%d1%81%d0%bd%d0%b8%d0%ba-%d0%be%d0%b4-65-%d1%81%d0%b5%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d1%81%d1%98%d0%be%d1%80%d1%81%d0%bc/*

на Основен јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, кое за прв пат се спроведува преку организирање избори на кои право на глас имаат сите 163 јавни обвинители запишани во именикот на обвинителите. Постапката се одвиваше согласно со законските одредби, но следеа забелешки од јавноста и од експертската фела во однос на недостатокот од транспарентност и за презентирањето на кандидатите што се пријавиле да го водат едно од најважните обвинителства кое постапува по случаи од висок профил на корупција и организиран криминал.

Можни измени на законската регулатива за подобрување на ефективноста

Последните измени на Законот за Совет на јавни обвинители, од 2020 година, значително ги намалија неговите надлежности во постапувањето и со тоа придонесоа одредени сегменти од работењето да не ги исполнуваат стандардите на ефективност кои претходно законски беа предвидени како негови надлежности. Ова значи дека треба да се работи на примена на институти кои ќе овозможат задржување на самостојноста во остварувањето на надлежностите и во секојдневното работење.

Имено, согласно со Законот за Совет на јавни обвинители и со новиот Закон за јавното обвинителство, од 2020 година, Советот нема надлежност да врши надзор над законитото и навременото извршување на функцијата на јавните обвинители, ниту пак да иницира поведување дисциплинска постапка, од причина што, согласно со член 51 од Законот за Совет на јавни обвинители, Советот одлучува по жалбите против одлуките донесени од дисциплинската комисија, односно постапува како второстепен орган. Дополнително, Советот на јавни обвинители ја нема надлежноста да упатува јавни обвинители од едно обвинителство во друго.

Во однос на надлежноста на Советот на јавни обвинители во постапувањето по претставките и поплаките на граѓаните и правните лица за работата на јавните обвинители, членот на Советот прави проверки на наводите во претставката и доколку оцени дека истите се основани, за тоа го известува Советот, кој претставката ја разгледува на седница. Доколку Советот оцени дека има основи за сомневање дека е сторена дисциплинска повреда или дека јавниот обвинител нестручно и несовесно ја вршел функцијата, претставката, со сите списи, се доставува до Јавниот обвинител, со цел понатамошно постапување. Со ова всушност завршува надлежноста на Советот на јавни обвинители. Понатаму, Етичкиот совет е тој што постапува и по спроведена постапка оценува дали претставката е основана.

Ефективноста на Советот на јавни обвинители може да се цени само од аспект на постапувањето на членовите по поднесените претставки, нивното подетално разгледување во однос на содржината на претставката и наводите изнесени во неа. Ваквото

постапување може да предизвика одредени проблеми, доколку обвинителот, постапувајќи по претставката доставена од Советот на јавни обвинители отвори постапка во врска со доставената претставка. По донесената одлука од негова страна или по одлуката на комисијата, Советот на јавни обвинители одлучува по евентуално поднесениот приговор или по жалбата од јавниот обвинител инволвиран во постапката. Перцепцијата за непристрасност овде би била доведена под сомневање, па затоа ваквата состојба е потребно да се разреши на соодветен начин, преку одредено менување во Законот за Совет на јавни обвинители и во Законот за Јавно обвинителство, со кои е регулирана постапката за избор, разрешување и други дисциплински мерки.

Во насока на поголема ефикасност и ефективност во работата на Советот на јавни обвинители би можело да се размислува и за интервенција во регулативата на начин на кој Советот би имал поголема автономија во следењето на работата на јавните обвинители во Јавното обвинителство, во Вишите јавни обвинителства и во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција кои овој орган ги избира. Советот на јавни обвинители би можел, имајќи ја предвид својата досегашна работа, да предложи некои измени кои би ја подобриле ефективноста во нивното работење.

ЗАКЛУЧОЦИ

- Транспарентноста, отчетноста и ефективноста, и покрај тоа што во одреден степен е овозможена со Законот за Совет на јавни обвинители и Законот за Јавно обвинителство, сепак, во одредени сегменти, треба да бидат подобрени. Подобрувањето треба да се овозможи преку примена на одредени инструменти предвидени во меѓународните документи и презентирани на работилницата за зголемување на комуникациските вештини на јавнообвинителскиот систем, наведени во препораките.
- Да се направат промени во законските регулативи, со цел да се разјаснат прашањата околу оценувањето на јавните обвинители воопшто, како и кога има предложено дисциплински мерки, особено за дисциплинската мерка - разрешување јавен обвинител. Иако е дадена можност за водење управен спор, останува неодговорено прашањето дали е целосно исполнета обврската на Советот на јавни обвинители, како и кој одлучува за изборот, разрешувањето и другите дисциплинските мерки против јавните обвинители, кога во одредена состојба не е сосема јасно дали Советот постапува како второстепен орган со можност да донесува мериторна одлука?
- Да се унифицираат начините на изготвување на годишните извештаи на Вишите јавни обвинителства во кои се содржани и извештаите од Основните јавни обвинителства од секое подрачје, со цел да се овозможи полесно разгледување и оценување на извештаите, како за јавноста, така и за самите обвинители. Во годишните извештаи на Вишите јавни обвинителства соодветно да се одговори на претходно дадените забелешки од членовите на Советот на јавни обвинители кои ги разгледувале извештаите.
- Да се направи истражување и анализа на ефектот од оценувањето според претходниот законски текст (Законот за Јавно обвинителство и Законот за Совет на јавни обвинители) и сегашниот.
- Од анализата на Годишниот извештај за работата на Советот на јавни обвинители, за 2021 година, како и од забелешките изнесени од членовите на Советот на јавни обвинители, на седницата на која се разгледуваше Годишниот извештај може да се констатира дека недостасуваат конкретни податоци за тоа колку претставки биле основани, за колку претставки завршиле проверките и надзорот, како и дали јавниот обвинител бил известен за евентуалните пропусти, со цел понатамошно надлежно постапување.
- На веб страницата на Јавното обвинителство објавен е Извештајот за работата на јавните обвинителства на Република Северна Македонија, за 2021 година, заедно со финансискиот преглед, но не се објавени извештаите на Вишите јавни обвинителства за подрачјето на Скопје, Битола, Штип и Гостивар, кои претходно биле разгледани и оценети од Советот на јавни обвинители.

- Недостасува транспарентност на Советот на јавни обвинители во објавувањето на кандидатите и нивните биографии, како и за професионалните активности во институцијата и надвор од истата за јавните обвинители во Основните јавни обвинителства, во Вишите јавни обвинителства и во Основното јавно обвинителството за гонење организиран криминал и корупција.
- Веб страницата на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, во која се содржани и веб страниците на Вишите, Основните јавни обвинителства и на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција да биде лесно разбирлива и во неа да бидат содржани електронските пошти на обвинителствата, освен на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, како и да се заменат одредени телефонски броеви на некои обвинителства кои веќе не се функционални.
- Предлог-стратегијата за комуникации на Советот на јавни обвинители, за период 2018-2021 година, не е во целост имплементирана, особено во однос на среднорочните и долгорочните поставени цели. Потребно е истата да се доимплементира и да се изготви нова за претстојниот период.
- Формално-правната транспарентност потребно е во целост да се имплементира во практиката, од аспект на навремено објавување на соопштенијата за закажани седници, на одлуките донесени на седниците и навременото објавување на записниците по нивното усвојување од Советот на јавни обвинители.
- Бидејќи не се објавуваат информациите што се однесуваат на тековното делување на Советот во смисла на одржани состаноци со други институции, прес-конференции, гостувања, јавни дискусии, учество на конференции и слично, потребно е, во иднина, да се направи корекција и ваквите информации да се објавуваат на веб страницата на Советот на јавни обвинители.
- Да се коригира одржувањето редовни контакти на Советот на јавни обвинители со медиумите, а не, како што е досега случај, само при избор на јавни обвинители.
- Да се отстрани нејасноста во оценувањето на извештаите на Вишите јавни обвинителства, кога се оценети како позитивни, а се дадени бројни забелешки, за што веројатно би имало потреба од промена на легислативата.

ПРЕПОРАКИ

- Со цел ефективно извршување на надлежностите на Советот на јавни обвинители потребно е Собранието на Република Северна Македонија, во најскоро време, да изврши избор на двајца членови од редот на универзитетските професори по право, од адвокатите, поранешните судии на Уставниот суд, од меѓународните судии или од другите истакнати правници. Потребна е примена на појак инструмент за гарантирање и применување на принципот на владеење на правото, кој ќе обезбедува отворен и транспарентен систем на правда. Инструментот за ваквата гаранција е избор на поквалитетни членови на Советот на јавни обвинители кои ќе имаат поголемо теоретско познавање кое ефективно ќе се применува во практиката и кои , како личности, би поседувале поголем професионален интегритет.
- Веб страницата, како средство за комуникација со јавноста и со медиумите, потребно е да биде редовно ажурирана со вести и информации кои ќе обезбедат двонасочна комуникација со јавноста и со медиумите.
- Советот на јавни обвинители треба да работи на подобрување на перформансите и на информирање на јавноста за својот делокруг на работење. Информациите што се објавуваат на веб страницата треба да бидат навремени, точни, јасни и лесно разбирливи и достапни.
- Алатките за комуникација, особено соопштенијата, потребно е да бидат кратки, прецизни и да обезбедат информации за она што е релевантно за медиумите и за јавноста (да бидат наведени факти и статистички податоци).
- Ефикасната комуникација бара следење на случувањата во околината, промоција на резултатите, следење на промените и навремена комуникација со јавноста. Од таа причина пораките треба да бидат јасни, изразени на разбирлив јазик, кратки и поткрепени со докази.
- Потребни се коректни односи со медиумите, кои ќе претставуваат редовна, планирана и содржајна комуникација, која е особено важна во градењето заемна доверба меѓу јавнообвинителскиот систем и јавноста, како и во комуникацијата со медиумите.
- Со цел поголема транспарентност, отчетност и ефективност на Советот на јавни обвинители да се интервенира во Законот за совет на јавни обвинители во делот кој се однесува на изборот на јавни обвинители во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, во Вишите јавни обвинителства и во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција и да се додаде обврска по доставување на кандидатурите, Советот на јавни обвинители да објави соопштение со имиња на пријавените кандидати и со биографски податоци за стручноста и за про-

фесионалниот развој, со цел запознавање на јавноста и на медиумите со кандидатите, а изборите за јавни онвинители да се вршат навремено, без непотребно одлагање.

- Потребни се одредени промени во легислативата што ја уредува дисциплинската постапка, за да имаме јасна, прецизна регулатива во оваа област.
- Потребно е да се дополни Законот за Совет на јавни обвинители во утврдувањето цензус при изборот на член на Советот на јавни обвинители кој се избира од редот на јавните обвинители и при изборот на Основен јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција.
- Стратешкиот план на Советот на јавните обвинители, за 2022-2025 година, беше усвоен од Советот на седницата одржана на 29 август 2022 година, но, бидејќи не е објавен, потребно е да се објави на веб страницата на Советот.
- Годишниот извештај на Советот на јавни обвинители треба да биде посодржаен, особено во однос на претставките. За таа цел треба да се води база на податоци, а таа обврска треба да се регулира соодветно, на пример во Законот за Совет на јавни обвинители или во Деловникот за работата на Советот на јавни обвинители.
- Потребна е унифицираност на годишните извештаи на обвинителствата, особено на Вишите јавни обвинителства во кои се содржани податоци за работата на Основните јавни обвинителства од наведеното подрачје. Годишните извештаи треба да содржат идентични податоци и статистика, со цел да се направи компарација во работата на Вишите и Основните јавни обвинителства. Уредувањето на формата и содржината на Годишниот извештај може да се изведе со дополнување на член 23 од Законот за јавно обвинителство кој предвидува дека секое јавно обвинителство изготвува извештај за својата работа, или со подзаконски акт.
- Потребно е да се усвои нова стратегија за комуникации, за претстојниот период, во која ќе бидат анализирани потребите на Советот за јавни обвинители, за непречено функционирање, како и за поголем и проактивен пристап во комуникацијата со јавноста.
- Со цел поголема транспарентност, отчетност и ефективност во извршувањето на своите надлежности, потребно е Советот на јавни обвинители да води сметка во оценувањето на извештаите што се позитивно оценети, а за кои се дадени бројни забелешки, што претставува одредена неусогласеност која доведува до непотребни нејаснотии. Од тие причини оценките треба да бидат јасни, конкретни и концизни, со доволно аргументи и образложенија за дадената оценка.

БИБЛИОГРАФИЈА:

- Годишен извештај за работата на Советот на јавни обвинители за 2021 година, 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/
- Деловник за работа на Совет на јавни обвинители, Службен Весник на РСМ 118/2021
- Етички кодекс на јавните обвинители, Службен Весник на РСМ бр.114/21
- Закон за Јавно обвинителство на РСМ, Службен весник на РСМ бр.42/20.
- Закон за Совет на јавни обвинители на РСМ, Службен весник на РСМ бр. 42/2020.
- Записник од 60-та седница на Совет на Јавни обвинители http://sjorm.gov.mk/%d0%b7%d0%b0%d0%bf%d0%b8%d1%81%d0%bd%d0%b8%d0%ba-%d0%be%d0%b4-60-%d1%81%d0%b5%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d1%81%d1%98%d0%be%d1-%80%d1%81%d0%bc/
- Записник од 65-та седница на Советот на јавни обвинители http://sjorm.gov.mk/%d0%b7%d0%b0%d0%bf%d0%b8%d1%81%d0%bd%d0%b8%d0%ba-%d0%be%d0%b4-65-%d1%81%d0%b5%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d1%81%d1%98%d0%be%d1-%80%d1%81%d0%bc/
- Записник од 66 седница на Советот на јавни обвинители http://sjorm.gov.mk/%d0%b7%d0%b0%d0%bf%d0%b8%d1%81%d0%bd%d0%b8%d0%ba-%d0%be%d0%b4-66-%d1%81%d0%b5%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d1%81%d1%98%d0%be%d1-%80%d1%81%d0%bc/
- Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, Opinion no.9, 2014, https://rm.coe.int/168074738b
- Consultative Council of European Prosecutors, Opinion no.8, 2013 on relations between prosecutors and the media, https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/preliminary-works/opinion8
- Medel Declaration of Principles Concerning the Public Prosecutors, 1996
- 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

ihr.org.mk