



**Годишниот извештај за работата на
јавните обвинителства: клуч за
зголемување на транспарентноста и
интегритетот на обвинителството**

Скопје,

март 2025 година



**Финансирано од
Европска Унија**

Содржина	
Вовед	3
Бројките доминираат, суштината недостасува: Клучни пропусти во собирањето, обработката и презентирањето на податоците	5
Клучни потребни промени во годишните извештаи за работата на јавните обвинителства	6
Со нови индикатори до поголема ефикасност, подобра распределба на ресурсите и засилена отчетност	7
Контекстуализирање на постоечки податоци: Од статистика до суштинска анализа и стратешки планирања	9
Информации за предмети од висок јавен профил: Транспарентност без компромис на правдата	11
Заклучок	12
Препораки	13
За авторката	14
Библиографија	15

Вовед

Транспарентноста на јавното обвинителство останува долготраен предизвик и континуирано се посочува како проблем во извештаите на Европската комисија за напредокот на земјата во процесот на проширувањето кон Европската унија (ЕУ),¹ во извештајот на Стејт депарментот за состојбата со човековите права,² како и во анализите на меѓувладините организации, вклучително ГРЕКО (Групата на држави против корупцијата при Советот на Европа)³ и ОБСЕ (Организацијата за безбедност и соработка во Европа).⁴ Ова прашање е предмет на детални анализи и во извештаите на релевантни домашни⁵ и меѓународни невладини организации,⁶ кои ја следат состојбата со владеењето на правото и борбата против корупцијата. Потребата од засилена транспарентност станува сè понагласена со прелиминарното отпочнување на пристапниот процес кон ЕУ во јули 2022 година,⁷ како и со усвојувањето на Реформската агенда за земјата согласно Планот за раст за Западен Балкан,⁸ чија имплементација, во делот што се однесува на јавното обвинителство, во голема мера ќе зависи од јасното, навремено и транспарентно известување за спроведените мерки и активности.

Годишните извештаи за работата на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија (ЈОРСМ) се еден од клучните механизми за унапредување на транспарентноста и отчетноста. Тие обезбедуваат структуриран приказ на криминалитетот, претставуваат основа за стручна анализа на постојните состојби и овозможуваат идентификување на идните потреби во функционирањето на обвинителскиот систем. Вредноста на овие извештаи се согледува во повеќе аспекти – тие служат како инструмент за планирање на превентивни и репресивни мерки против криминал и корупција, претставуваат корисен извор на податоци за граѓанскиот сектор во формулирањето на политики и иницијативи, и обезбедуваат релевантна основа за истражувачко новинарство, со што директно влијаат врз зголемување на јавната доверба во правосудниот систем.

¹ „РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА: Извештај за Северна Македонија 2024 година (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: North Macedonia 2024 Report)“, (Европска комисија, 30 октомври 2024 година), https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-82318ab47e88_en?filename=North+Macedonia+Report+2024.pdf.

² „Извештаи (Reports)“, *официјална интернет-страница на Амбасадата на Соединетите Американски Држави во Северна Македонија*, <https://mk.usembassy.gov/category/reports/>.

³ „Четврт круг на евалуација: Спречување корупција кај пратениците, судиите и обвинителите – Втор адендум на вториот извештај за усогласеност на Северна Македонија“, (Секретаријат на ГРЕКО, Совет на Европа, пролет 2023 година), <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aee93c>.

⁴ „Проценка на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија“, (Организација за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), 2023), <https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/545932>.

⁵ „Извештаи во сенка за Поглавје 23“, *Официјална интернет-страница на Институтот за Европска политика (ЕППИ)- Скопје*, <https://bit.ly/4hMjnr8>; Ардита Абаз Имери и др., „Анализа - Сеопфатна оценка на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022“, (Институт за европска политика - Скопје, 11 октомври 2022 година), http://blueprint.org.mk/wp-content/uploads/2022/11/%D0%90%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%97%D0%90_mk-1-1.pdf; Ивана Петковска и Лејла Тутиќ, „Извештај од мониторингот на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители во 2024 година“, Коалиција „Сите за правично судење“, 2024, <https://all4fairtrials.org.mk/wp-content/uploads/2024/12/68-AN-SJOSS-2024.pdf>.

⁶ Слаѓана Тасева и др., „Национален систем за интегритет - оценка за Република Северна Македонија“, (Транспаренци Интернешнл - Македонија, 2023), <https://transparency.mk/wp-content/uploads/2024/06/nacionalen-sistem-za-integritet-osena-za-republika-severna-makedonija.pdf>.

⁷ „Првите меѓувладини конференции со Албанија и Северна Македонија за отпочнување на пристапните преговори (First Intergovernmental Conferences with Albania and North Macedonia to kick-start the accession negotiation) (First Intergovernmental Conferences with Albania and North Macedonia to Kick-Start the Accession Negotiation)“, *Европска комисија, Генерален директорат за соседска политика и преговори за проширување*, 19 јули 2022 година, https://enlargement.ec.europa.eu/news/first-intergovernmental-conferences-albania-and-north-macedonia-kick-start-accession-negotiation-2022-07-19_en.

⁸ „Реформска агенда на Северна Македонија 2024-2027“, Министерство за европски прашања, 6 ноември 2024, <https://mep.gov.mk/en/post/?id=15800>.

Сепак, иако годишните извештаи имаат потенцијал да бидат значаен механизам за подобрување на транспарентноста, нивната содржина, методологија и начин на известување сè уште бараат понатамошна анализа и унапредување. Оваа кратка анализа има за цел да ги идентификува клучните недостатоци, како и непотребните или недоволно релевантните информации во нивната структура и содржина, да го оцени пристапот кон податоците и нивната презентација и да предложи конкретни мерки за подобрување. Преку споредба со меѓународните стандарди и препораки, како и преку интервјуа со релевантни чинители, се формулираат насоки за унапредување на содржината и форматот на извештаите, со цел овозможување посистематско следење на ефективноста и отчетноста на обвинителствата и зајакнување на јавната доверба во правосудниот систем.

** Овој документ е подготвен во рамките на проектот: „ЕУ4 Владеење на правото: Граѓански ангажман за јавен интегритет (ЦЕПИ) во Западен Балкан и Турција“, имплементиран од Транспаренси Интернешнл Македонија, а финансиран од страна на Европската Унија. За содржината на овој документ одговара авторот и не мора да ги одразува ставовите на Европската Унија.*

Бројките доминираат, суштината недостасува: Клучни пропусти во собирањето, обработката и презентирањето на податоците

Годишните извештаи на ЈОРСМ претставуваат единствен преглед на работата на сите јавни обвинителства во тековна година. Тие се темелат на поединечните извештаи на основните обвинителства, четирите виши јавни обвинителства и Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција (ОЈО-ГОКК), обединувајќи ги податоците во целосен приказ на обвинителската активност на национално ниво.⁹ Клучните содржински области што се обработуваат се: кадровска состојба и организација, каде што се презентира бројот на обвинители и административен персонал, пополнетоста на работните места и оптовареноста на обвинителите; материјални услови и буџет, со преглед на годишниот буџет, јавните набавки и опременоста на обвинителствата; јавност и транспарентност, вклучувајќи пристап до информации и комуникација со медиумите; меѓуинституционална и меѓународна соработка, каде се опфатени партнерствата, меморандумите за разбирање и правната помош со странски институции; како и анализа на криминалитетот, со статистика за бројот на пријави, истраги, обвиненија, судски пресуди и мерки за конфискација на имот.¹⁰ Иако податоците во извештаите се детални и обемни, тие традиционално се претставуваат во непроменета, строго квантитативна форма на податоците и административни информации за работењето на јавното обвинителство, без подлабоки анализи на причините за одредени трендови, ефикасноста на постапувањата, или јасно формулирани препораки за унапредување на работењето на обвинителствата.

Овој недостиг, главно се должи на методологијата за изработка на годишните извештаи, која е малку или воопшто не е променета во текот на годините. Па така, последните истражувања покажуваат дека нејзината примена при изработка на извештаите не го одразува докрај тековното работење на обвинителствата, оневозможувајќи го ефективното следење на состојбите и функционирањето на обвинителствата.¹¹ Отсуството на јасни и единствени методолошки упатства доведува до различни интерпретации на клучните индикатори, што резултира со несистематизирано и неунифицирано собирање на податоците. Некои обвинителства сè уште применуваат рачно собирање на податоците или користат застарени информациски системи, додека други ги внесуваат податоците во сопствени електронски бази.¹² Од друга страна, некои обвинителства вклучуваат подетални описи, статистики или категории, додека други доставуваат пократки или нецелосни информации. Во дел од извештаите низ годините се забележува и неусогласеност на податоците од табеларните прикази со наративниот опис на истите, а во определен обем и на определени места прикажаните квантитативни податоци по различни основи од иста група не одговараат со податокот кој е наведен како вкупен збир.¹³ Друг проблем кој е забележан во текот на годините е целосна промена на структурата на самите извештаи кај некои виши јавни обвинителства, која не одговара на извештаите од претходните години.¹⁴ Не постои ниту унифицираност во структурата и содржината при изготвување на годишните извештаи за работата на вишите јавни обвинителства и основните

⁹ „Закон за јавно обвинителство“, Службен весник на Република Северна Македонија 42/2020, член 54.

¹⁰ „Јавно обвинителство на Република Северна Македонија- извештаи“, *Официјална интернет-страница на Јавното Обвинителство на Република Северна Македонија*, <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>.

¹¹ Лажетик и др., „Прв национален извештај од матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство во Република Северна Македонија“, (Центар за правни истражувања и анализи - Скопје, 2020), <https://cpia.mk/wp-content/uploads/2021/10/8.pdf>.

¹² Од анализа на извештаите, поединечно по јавно обвинителство низ годините. „Јавно Обвинителство на Република Северна Македонија- извештаи“.

¹³ Лажетик и др., „Прв национален извештај од матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство во Република Северна Македонија“.

¹⁴ Исто.

обвинителства на нивното подрачје.¹⁵ Ваквата неунифицираност доведува до фрагментираност на статистичките податоци, што ја отежнува нивната конзистентност и споредливост со извештаите од претходните години. Како резултат, се намалува можноста за темелна компаративна анализа и интегрирана обработка на информации на национално ниво, што неизбежно влијае врз кредибилитетот и практичната употребливост на извештаите.

Употребната вредност на извештајот за пошироката јавност претставува дополнителен предизвик. Неговиот обемен формат, исполнет со технички текстови и табели, го прави тешко разбирлив за просечниот граѓанин, што значително ја намалува можноста за лесно наоѓање на релевантни информации. Поради тоа, потенцијалот на овие извештаи како алатка за информирање и зголемување на јавната доверба останува во голема мера неискористен. Граѓаните речиси и да не можат да добијат јасна претстава за ефективност и ажурноста на работата на обвинителствата. Граѓанскиот сектор, пак, не може да црпи инструментализирани и аналитички податоци од извештаите кои би можеле да се користат за независен мониторинг, креирање на политики или за давање конструктивни препораки за подобрување на обвинителскиот систем. Исто така, медиумите немаат можност едноставно и брзо да извлечат квалитетни информации или насоки за понатамошни истражувачки теми, особено во однос на причините и динамиката на промените во структурата на криминалитетот на годишно ниво. Дополнителна пречка претставува и недоволната ажурност, бидејќи извештаите се објавуваат со значителен временски јаз (од седум до девет месеци по завршување на извештајната година),¹⁶ што доведува до тоа дел од информациите во моментот на објавувањето веќе да се застарени или ирелевантни. Сето наведено јасно укажува дека сегашните извештаи не се целосно прилагодени на потребите на надворешните корисници, туку претежно служат како формална, законска обврска за отчетност пред државните органи.

Клучни потребни промени во годишните извештаи за работата на јавните обвинителства

Клучно идентификуваните недостатоци во процесот на собирање и обработка на податоците од страна на јавните обвинителства се очекува делумно да се надминат со воспоставувањето на новиот електронски систем за управување со предметите, финансиран од Проектот на ЕУ за владеење на правото.¹⁷ Сепак, имплементацијата на дигиталниот систем сама по себе нема целосно да ги реши постоечките предизвици без паралелно донесување на нова методологија и јасни и унифицирани упатства за типот и начинот на прибирање на податоците кои ќе се обработуваат во годишните извештаи. Во процесот на изработка на новата методологија неопходно е да се спроведат и сеопфатни и инклузивни консултации со сите релевантни чинители – јавните обвинители, граѓанскиот сектор, медиумите и академијата, со цел да се обезбеди интегриран и консолидиран пристап. Ова е особено важно имајќи предвид дека постојните истражувања¹⁸ и консултации со релевантните страни¹⁹ веќе укажуваат на конкретни податоци што треба да бидат интегрирани, како и на категории и содржини што се покажале како недоволно релевантни и потребно е да се елиминираат или контекстуализираат на појасен начин. Ваквиот инклузивен пристап ќе овозможи овие согледувања и предлози да се

¹⁵ Исто.

¹⁶ „Јавно обвинителство на Република Северна Македонија- извештаи“, *Официјална интернет-страница на Јавното Обвинителство на Република Северна Македонија*, <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>.

¹⁷ „Преку проектот „ЕУ – Поддршка за владеење на правото“, јавното обвинителство ќе добие нов електронски систем за управување со предметите“, *официјална интернет-страница на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија*, 14 мај 2024 година, <https://jorm.gov.mk/preku-proektot-eu-poddrshka-za-vladeene-na-pravoto-javnoto-obvinitelstvo-ke-dobie-nov-elektronski-sistem-za-upravuvane-so-predmetite/>.

¹⁸ Лажетик и др., „Прв национален извештај од матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство во Република Северна Македонија“.

¹⁹ За потребите на оваа кратка анализа се спроведоа интервјуа со двајца истражувачки новинари (членови на Здружението на новинари на Македонија, како и сегашни и поранешни членови на Судско-медиумскиот совет) и четворица јавни обвинители од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, Вишото јавно обвинителство Скопје, Вишото јавно обвинителство Битола и Основното јавно обвинителство Скопје.

канализираат во единствена, систематска и долгорочно одржлива методолошка рамка, која ќе гарантира конзистентност, релевантност и применливост на податоците од годишните извештаи.

Со нови индикатори до поголема ефикасност, подобра распределба на ресурсите и засилена отчетност

Во согласност со веќе идентификуваните приоритети, од суштинско значење е, пред сè, годишните извештаи да се засноваат на податоци собрани преку јасно дефинирани индикатори за мерење на перформансите на обвинителствата (KPI),²⁰ базирани на напредни статистички методи за анализа, кои веќе се применуваат во повеќето земји-членки на ЕУ, како Кралството Холандија²¹ и Француската република.²² Во тој контекст, особено важно е вклучувањето на стапката на решавање на предмети (clearance rate) и просечното време за нивно решавање (disposition time), при што овие показатели треба да се пресметуваат и анализираат како на агрегатно ниво, така и поединечно за секој јавен обвинител. Овој пристап ќе овозможи објективно мерење на работната оптовареност на обвинителите врз основа на прецизно дефинирани критериуми во методолошките упатства, што, пак, ќе придонесе за правична распределба на финансиските стимулации (додатоци на плати), поефикасно кадровско планирање и рационално управување со ресурсите.²³ Дополнително, зајакнувањето на управувањето со обвинителските капацитети ќе биде дополнително поддржано преку вклучување на податоци за учеството на јавните обвинители во судските постапки, односно бројот на нивните присуства на рочишта.²⁴ Ова е од клучно значење за идентификување на случаи каде времетраењето на првостепената судска постапка значително го надминува времето потребно за истражна постапка, што може да укаже на системски проблеми и неефикасно користење на ресурсите.²⁵ Односно, анализата на овие податоци ќе овозможи попрецизно утврдување на сегментите каде значителни ресурси се ангажираат за судења што, во просек,

²⁰ „Клучни показатели за перформанси (Key Performance Indicators (KPIs))“, *официјална интернет-страница на Европската комисија*, https://road-safety.transport.ec.europa.eu/european-road-safety-observatory/data-and-analysis/key-performance-indicators-kpis_en.

²¹ Холандската обвинителска служба (Openbaar Ministerie) е централно организирана и користи унифицирана методологија за известување низ целата земја. Годишните извештаи (*Jaarbericht*) на холандското обвинителство даваат детална слика за учиниот и приоритетите, комбинирајќи статистички податоци со анализи на трендовите. Холандија користи напредни статистички алатки и клучни показатели за перформанси (KPI) за оценка на ефективност. Се следат бројот на новопримени предмети и бројот на завршени предмети, како и просечното времетраење на постапките по категории на дела. На пример, за различни видови случаи се мери просечното време од прием до решавање (*doorlooptijd*), а овие податоци се споредуваат годишно за да се оцени дали постапките се забрзуваат или забавуваат. Табеларните прегледи во холандските извештаи ги прикажуваат овие показатели за последните неколку години, овозможувајќи лесно идентификување на трендовите. „Недостаток на капацитети на Холандското јавно обвинителство и можност за вонсудско спогодување (Capacity Shortage at the Dutch Public Prosecution Service and the Possibility of Extrajudicial Settlement)“, *официјална интернет-страница на адвокатската и даночна фирма „Лојенс и Леф“*, 1 август 2024 година, <https://www.loyensloeff.com/insights/news-events/news/capacity-shortage-at-the-dutch-public-prosecution-service-and-the-possibility-of-extrajudicial-settlement/>.

²² Сите јавнообвинителски канцеларии во Франција користат единствен софтверски систем за управување со кривичните предмети – Cassiopée, воведен за стандардизирање на податоците. Неговите податоци се консолидираат во централен информациски систем за казнена статистика (SID – système d’information décisionnel pénal), кој овозможува Министерството за правда редовно да генерира унифицирани статистички индикатори за работата на обвинителствата. Овие податоци се објавуваат квартално и годишно, нудејќи јасна слика за клучните перформанси. За разлика од извештаите што се базираат исклучиво на квантитативни податоци, француските извештаи вклучуваат и анализа на трендовите и предизвиците. Министерството за правда традиционално изготвува „Rapport annuel de politique pénale“ (Годишен извештај за казнена политика), кој ги сумира активностите на обвинителствата и ги истакнува тековните приоритети. Иако не секогаш е јавно објавен во целост, неговата содржина ја рефлектира фокусираноста на квалитативните аспекти на обвинителската работа. „Казнени статистички индикатори (Les Indicateurs Statistiques Pénaux)“, *официјална интернет-страница на Министерството за правда на Република Франција*, <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/indicateurs-statistiques-penaux#:~:text=En%202023%2C%204%2025%20735,concernant%201%20945%20745%20auteurs>.

²³ Клучни наоди од интервјутото со јавниот обвинител од Вишото јавно обвинителство Скопје, спроведено на 12 март 2025 година.

²⁴ Клучни наоди од интервјутото со јавниот обвинител од Основното јавно обвинителство Скопје, спроведено на 10 март 2025 година.

²⁵ Исто.

траат повеќе од пет години, што ќе послужи како основа за развивање на мерки за нивна оптимизација.²⁶ Кон овие податоци, потребно е да се вклучи и бројот на одложувања на судски рочишта поради неприсуство на јавен обвинител,²⁷ што ќе овозможи детектирање на структурни недостатоци во внатрешната организација на обвинителствата.²⁸ Овој индикатор не само што ќе придонесе за поголема отчетност, туку ќе послужи и како механизам за саморегулација, овозможувајќи подобрување на дисциплината на обвинителите.

Вклучувањето на податоци за дисциплинските постапки против јавните обвинители исто така претставува значаен чекор кон зголемување на транспарентноста и отчетноста на јавното обвинителство. Следејќи ги добрите европски практики,²⁹ неопходно е во годишните извештаи да се вклучат јасно дефинирани индикатори, во согласност со законските прописи и ограничувања. Овие извештаи треба да содржат статистички и анонимизирани информации за бројот на поднесени предлози за дисциплински постапки од страна на јавниот обвинител на Република Северна Македонија и вишите јавни обвинители за обвинителите во нивна надлежност, вклучувајќи ги и основните јавни обвинители. Понатаму, потребно е да се наведат податоци за исходот од овие предлози, односно колку од нив биле прифатени или отфрлени како неосновани од Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност на јавните обвинители. Дополнително, извештајот треба да содржи информации за видот на утврдените дисциплински повреди и изречените санкции, како и податоци за евентуални оставки на јавни обвинители во текот на постапките. Ова би овозможило увид во можни притисоци и влијанија врз обвинителите, кои би можеле да бидат предмет на подетални анализи. На крај, од особена важност е да се вклучат и анонимизирани податоци за бројот на случаи во кои, врз основа на утврдените дисциплински повреди, биле поднесени предлози за разрешување на јавни обвинители до Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија.³⁰

²⁶ Исто.

²⁷ Во септември 2023 година, Судскиот совет на Република Северна Македонија во извештајот од работната посета во Основен кривичен суд Скопје укажа на чести одложувања на рочишта поради отсуство на обвинители. Како одговор, јавниот обвинител на ЈОРСМ побара детален извештај од Советот за причините за отсуствата и испрати предупредувања за можни дисциплински постапки против опфатените јавни обвинители. „Јавниот обвинител на РСМ испрати писмено барање до Судскиот совет“, *официјална интернет-страница на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија*, 1 септември 2023 година, <https://jorm.gov.mk/javniot-obvinitel-na-rsm-isprati-pismeno-barane-do-sudskiot-sovet/>.

²⁸ Исто.

²⁹ Вакви слични пристапи се веќе воспоставени во неколку европски земји – на пример, во Обединетото Кралство, Канцеларијата за истраги на судии и обвинители (Judicial Conduct Investigations Office) редовно објавува годишни извештаи со податоци за дисциплинските постапки, додека во Франција, Врховниот совет на магистратурата (Conseil supérieur de la magistrature) ги објавува овие информации во своите годишни извештаи. Во Германија, ваквите податоци се дел од извештаите на министерствата за правда на сојузните покраини. „Најдобрите европски практики за мерење на перформансите на јавните обвинители во Унгарија, Франција, Обединетото Кралство, Данска, Хрватска и Македонија“, (Центар за правни истражувања и анализи – ЦПИА и РwС Македонија, 2018), <https://cpia.mk/wp-content/uploads/2021/10/najdobrite-evropski-praktiki-za-merenje-na-performansite-na-javnite-obviniteli.pdf>; „Правда и правен систем во Германија- преглед (Justice and Legal System in Germany- Overview)“, *официјална интернет-страница на Федералниот завод за статистика на Германија*, <https://de.statista.com/themen/1/justiz-und-rechtspflege-in-deutschland/#topicOverview> 5723.

³⁰ Клучни наоди од интервјуата кои се спроведоа со двајца истражувачки новинари (членови на Здружението на новинари на Македонија, како и сегашни и поранешни членови на Судско-медиумскиот совет) и четири јавни обвинители од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, Вишото јавно обвинителство Скопје, Вишото јавно обвинителство Битола и Основното јавно обвинителство Скопје, на ден 5 март, 10 март, 13 март и 15 март 2025 година.

Контекстуализирање на постоечки податоци: Од статистика до суштинска анализа и стратешки планирања

Покрај воведувањето на нови индикатори, досегашните анализи покажуваат дека годишните извештаи содржат статистички податоци кои имаат значајна информативна вредност, но нивната моментална структура не дозволува доволно аналитичка употреба. За да се обезбеди подлабока интерпретација и појасна слика за функционирањето на обвинителствата, овие податоци мора да се реструктурираат, систематизираат и стават во поширок контекст, овозможувајќи нивна подобрена употребливост за стратешко планирање и јавна отчетност.³¹

Еден од приоритетните сегменти кој бара унапредување е систематизацијата на податоците за бројот на кривичните предмети, кои треба да бидат категоризирани според типологијата на кривичните дела, нивната тежина и сложеност.³² Ваквата детална категоризација ќе овозможи прецизно идентификување на областите во кои обвинителството демонстрира висока оперативна ефикасност, како и сегменти каде постојат структурни предизвици што бараат институционална интервенција.³³ Ова е особено важно не само за подобро разбирање на реалните перформанси на обвинителствата, туку и за спречување на погрешни перцепции во јавноста, кои често се базираат на изолирани случаи, а не на сеопфатна слика за функционирањето на обвинителскиот систем.³⁴

Во насока на подобро разбирање на криминалитетот и неговите трендови, неопходно е и мултидимензионално реструктурирање на збирните податоци за кривичните предмети, со распределба според видот на делата и бројот на лица против кои се покренати обвиненија, елиминирајќи ги помалку релевантните податоци како број на процесирани кривични пријави по лица во текот на годината.³⁵ Ваквиот пристап ќе овозможи попрецизно насочување на ресурсите кон приоритетните области и формулирање на долгорочни стратешки мерки за сузбивање на најзастапените форми на криминалитет.³⁶ Интегрирањето на овие податоци во годишните извештаи ќе придонесе за подобра проценка на оперативната ефикасност на обвинителството и адаптација на стратегиите за истрага и гонење согласно актуелните безбедносни предизвици. За да се зајакне аналитичката димензија на овие процеси, обвинителството треба да ги усогласи своите методи со релевантните европски механизми, како што се Европската мултидисциплинарна платформа против криминални закани (EMPACT)³⁷ и Проценката на заканите од сериозен и организиран криминал (EU-SOCTA).³⁸ Иако стратешките приоритети во борбата против криминалитетот се во надлежност на Министерството за внатрешни работи (МВР), јавното обвинителство има клучна улога во нивната

³¹ Клучни наоди од интервјуто со јавниот обвинител од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, спроведено на 15 март 2025 година.

³² Клучни наоди од интервјуата спроведени со двајца истражувачки новинари (членови на Здружението на новинари на Македонија, како и сегашни и поранешни членови на Судско-медиумскиот совет) и четворица јавни обвинители од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, Вишото јавно обвинителство Скопје, Вишото јавно обвинителство Битола и Основното јавно обвинителство Скопје на 5, 10, 13 и 15 март 2025 година.

³³ Новинарите укажуваат на потребата, овој дел да вклучува и податоци за бројот на кривични дела поврзани со злоупотреба на службена должност. Клучни наоди од интервјуата спроведени со двајца истражувачки новинари (членови на Здружението на новинари на Македонија, како и сегашни и поранешни членови на Судско-медиумскиот совет) на 5 март 2025 година.

³⁴ Клучни наоди од интервјуата спроведени со јавните обвинители од Вишото јавно обвинителство Скопје и Основното јавно обвинителство Скопје, спроведени на 10 и 15 март 2025 година.

³⁵ Исто.

³⁶ Исто.

³⁷ „EMPACT- заедно се бориме против криминалот (EMPACT Fighting Crime Together)“, *официјална интернет-страница на Европската комисија*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/law-enforcement-cooperation/empact-fighting-crime-together_en.

³⁸ „Проценка на заканата од сериозен и организиран криминал на ЕУ (EU-SOCTA) (EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (EU-SOCTA))“, *официјална интернет-страница на Агенцијата на Европската унија за соработка во спроведувањето на законот*, <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>.

имплементација.³⁹ Поради тоа, неопходно е обвинителството не само да ги следи овие програми, туку и активно да ги интегрира во своето работење, обезбедувајќи системски и координиран пристап во справувањето со криминалитетот.⁴⁰

Стратешкото планирање на обвинителството дополнително треба да вклучува систематско следење и анализа на примената на законски предвидените, традиционални алтернативни мерки за решавање на спорови.⁴¹ Ова подразбира евидентирање на бројот на кривични дела за кои обвинителството во текот на извештајната година поднело обвинителен предлог за изрекување алтернативна мерка, согласно Законот за кривична постапка,⁴² и Законот за правда за деца.⁴³ Ваквиот пристап ќе овозможи следење на имплементацијата на препораките на Европската комисија за проширување на примената на алтернативните мерки од страна на обвинителствата,⁴⁴ со цел намалување на оптовареноста на судскиот систем и подобрување на ефикасноста на кривично-правното постапување.⁴⁵

Конечно, информациите за меѓуинституционалната соработка треба исто така да бидат контекстуализирани за да овозможат појасна слика за нивната ефективност. Наместо само наведување на потпишани меморандуми за соработка и одржани координативни средби, неопходно е вклучување на податоци за фактичката соработка во текот на годината.⁴⁶ Ова особено се однесува на соработката со клучните институции како што се МВР, Државната комисија за спречување на корупцијата, Државниот завод за ревизија, Управата за финансиска полиција и Управата за финансиско разузнавање.⁴⁷ Притоа, треба да се обезбедат детални информации за преземените акции, како и за координацијата и навременоста во размената на потребните информации. Дополнително, корисно би било да се вклучат и податоци за заеднички обуки, работилници и други активности кои придонесуваат за јакнење на меѓуинституционалната соработка и зголемување на ефикасноста во борбата против криминалот и корупцијата.⁴⁸

³⁹ Клучни наоди од интервјуто со јавниот обвинител од Основното јавно обвинителство Скопје, спроведено на 10 март 2025 година.

⁴⁰ Исто.

⁴¹ Досегашните извештаи содржат податоци само за примената на институтот предлог-спогодба, кој не спаѓа во традиционалните алтернативни мерки за решавање на спорови. Неговото користење придонесува за ефикасност и економичност на кривичната постапка, значително намалувајќи ги трошоците, а во просек, целокупната постапка од поднесување на кривична пријава до склучување на спогодба завршува за пет месеци. Сепак, за разлика од алтернативните мерки, чија цел е избегнување на формално судење и решавање на спорите надвор од кривичната постапка, спогодбата за признавање на вина (членови 483-487 од ЗКП) не го исклучува судот, туку му овозможува на обвинетиот да признае вина во замена за поблага казна. Судот сè уште мора да ја одобри спогодбата, но не учествува во преговарањето.

⁴² „Закон за кривична постапка“, Службен весник на Република Македонија бр. 150/2010, членови 491-496, 501-507.

⁴³ „Закон за правда за деца (консолидиран текст)“, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 66/2024; 55/2025, членови 62-66, 82-89.

⁴⁴ „Знаете, тие се само деца“ (Институт за европска политика - Скопје, 2022), <https://epi.org.mk/post/20588>; „Анализи на извештаите на ЕК“, *официјална интернет-страница на Институтот за европска политика (ЕПИ) - Скопје*, <https://bit.ly/3o9Ar17>.

⁴⁵ Клучни наоди од интервјуто со јавниот обвинител од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, спроведено на 15 март 2025 година.

⁴⁶ Клучни наоди од интервјуата спроведени со двајца истражувачки новинари (членови на Здружението на новинари на Македонија, како и сегашни и поранешни членови на Судско-медиумскиот совет) на 5 март 2025 година.

⁴⁷ Исто.

⁴⁸ Клучни наоди од интервјуто со јавниот обвинител од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, спроведено на 15 март 2025 година.

Информации за предмети од висок јавен профил: Транспарентност без компромис на правдата

Еден од најклучните аспекти за зајакнување на транспарентноста и отчетноста на јавното обвинителство е документирање на податоци за предмети од висок јавен профил. Овие предмети будат најголем интерес во јавноста и имаат директно влијание врз довербата во правосудниот систем.⁴⁹ Европските практики покажуваат дека известувањето за вакви предмети е суштински дел од градењето транспарентност,⁵⁰ но мора да биде усогласено со законските ограничувања за приватност и тајност.⁵¹ Поточно, додека принципите на тајност и пресумпција на невиност се од суштинско значење за праведно постапување, неопходно е да се воспостави рамнотежа што ќе обезбеди транспарентност без да се загрозат правата на инволвираните страни.⁵² Ова може да се постигне преку објавување на анонимизирани или агрегирани податоци, кои ќе овозможат информирање за текот на постапките без разоткривање на идентитетите на засегнатите лица и доверливи детали што можат да наштетат на истрагата или судскиот процес.⁵³

Практичните искуства покажуваат дека концептот на тајност во предистражните и истражните постапки често се толкува премногу рестриктивно, што резултира со ограничување на пристапот до информации, дури и кога тоа не е неопходно. Ова укажува на потребата од јасно дефинирање на опфатот на тајноста во методолошките упатства за работа на јавните обвинители.⁵⁴ Според досегашните согледувања, тајноста треба да се сфаќа како инструмент за заштита на интегритетот на истрагата и правата на лицата во постапката, а не како апсолутна забрана за споделување информации.⁵⁵ Клучно е да се разликуваат доверливите информации, како што се содржината на доказите или податоците што можат да доведат до предвременно судење во јавноста, од оние што можат да бидат достапни без да се нарушат законските принципи. Самиот тек на постапката, статусот на истрагата, прибавувањето на релевантни документи и информации од јавни извори или фактот дека одредена тема е предмет на истражување, не мора да биде предмет на истото ниво на тајност.⁵⁶ Во оваа насока, за овие предмети, релевантните актери препорачуваат во годишните извештаи на обвинителствата да се вклучат и податоци за бројот на повлечени обвиненија и причините за нивното повлекување.⁵⁷ Ваквата практика не само што би придонела за појасна проценка на работата на обвинителството, туку и би ја зајакнала јавната доверба и разбирањето на предизвиците со кои се соочуваат правосудните институции. Овозможувањето структурирано и јасно известување за овие предмети е неопходен чекор кон градење транспарентност и јакнење на интегритетот на јавното обвинителство.

⁴⁹ Давор Пашоски, „Ставови и перцепции на новинарите за транспарентноста на правосудството во Северна Македонија – студија“, (Здружение на новинарите на Македонија, 2021), <https://bit.ly/3F30y5i>.

⁵⁰ „Мислења усвоени од Консултативниот совет на европските обвинители (Opinions Adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE))“, *Совет на Европа*, <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions>.

⁵¹ Закон за кривична постапка.; „Закон за заштита на личните податоци (консолидиран текст)“, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 42/2020; 294/2021.

⁵² „Независност и одговорност на обвинителството: Извештај од Европската мрежа на судски совети 2014-2016 (Independence and Accountability of the Prosecution: European Networks of Councils for the Judiciary (ENCJ) Report 2014-2016)“,

https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_prosecution_2014_2016.pdf.

⁵³ Исто.

⁵⁴ Клучни наоди од интервјуата спроведени со јавните обвинители од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, Вишото јавно обвинителство Скопје, Вишото јавно обвинителство Битола и Основното јавно обвинителство Скопје на 10, 13 и 15 март 2025 година.

⁵⁵ Исто.

⁵⁶ Исто.

⁵⁷ Клучни наоди од интервјуата спроведени со двајца истражувачки новинари (членови на Здружението на новинари на Македонија, како и сегашни и поранешни членови на Судско-медиумскиот совет) на 5 март 2025 година.

Заклучок

Годишните извештаи на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија претставуваат значаен механизам за транспарентност и отчетност во правосудниот систем. Сепак, нивната сегашна структура и методологија не овозможуваат доволна аналитичка вредност, ниту се прилагодени на потребите на пошироката јавност, граѓанскиот сектор и медиумите. Главните предизвици произлегуваат од неунифицираноста во собирање и прикажување на податоците, недостатокот на јасни методолошки насоки, застарените методи за прибирање на информации и недоволното контекстуализирање на статистиките.

Покрај тоа, извештаите не ги опфаќаат сите клучни показатели за ефикасноста на обвинителствата, како што се времетраењето на постапките, присуството на јавните обвинители на судски рочишта и дисциплинската одговорност на јавните обвинители. Дополнително, недостасува и детална, мултидимензионална анализа за видот на кривичните дела и предмети според нивната тежина, сложеност и правна квалификација со цел попрецизно насочување на ресурсите кон приоритетните области и формулирање на долгорочни стратешки мерки за сузбивање на најзастапените форми на криминалитет. Исто така, изостанува систематско известување за предмети од висок јавен профил, кое би можело да ја зајакне јавната доверба, без притоа да се загрозат законските принципи на тајност и пресумпција на невиност.

Иако најавениот електронски систем за управување со предметите може да ја подобри ефикасноста на собирањето податоци, неговата примена нема да биде доволна без воспоставување на унифицирана методологија и аналитички пристап при изготвувањето на годишните извештаи. Затоа, неопходни се суштински реформи во начинот на кој обвинителствата собираат, анализираат и презентираат податоци, за да се обезбеди објективен и ефективен механизам за мониторинг и подобрување на нивното работење.

Препораки

Со цел надминување на погоре констатираните недостатоци и проблеми, како и олеснување на процесот на исполнување на потребните, наведени реформски промени, потребно е:

- 1) Воспоставување унифицирана методологија за прибирање и анализа на податоците – Паралелно со воведувањето на новиот електронски систем за управување со предметите, да се дефинираат јасни индикатори за перформансите на обвинителствата, како и стандарди за нивна категоризација и обработка. Методологијата треба да вклучува прецизни упатства за следење и интерпретација на податоците, со цел конзистентност и споредливост на годишните извештаи;
- 2) Спроведување инклузивни консултации при ажурирање на методологијата – Вклучување на сите релевантни актери, вклучително јавните обвинители, граѓанскиот сектор, медиумите и академската заедница, со цел новиот пристап да одговара на реалните предизвици и потреби. Овие консултации треба да бидат поддржани со анализи на најдобрите практики од земјите-членки на ЕУ и препораките на меѓународни мониторинг-механизми, како што се GRECO, ENCJ и CCPE;
- 3) Подобрување на пристапноста и разбирливоста на годишните извештаи – Реструктурирање на извештаите преку развој на концизни и визуелно разбирливи верзии, во кои ќе бидат издвоени клучните заклучоци, трендови и констатации од тековната година, засновани на системска анализа на податоците. Овие верзии треба да бидат достапни и корисни за граѓанскиот сектор, медиумите и академската заедница, а подеталните податоци да бидат систематизирани во анекси кон главниот извештај;
- 4) Намалување на временскиот јаз во објавувањето на извештаите – Со оглед на најавените дигитални алатки за автоматизирано генерирање на делови од извештаите, неопходно е паралелно воспоставување на внатрешни механизми за подобра координација, ревидирање на роковите и оптимизација на ресурсите. Ова вклучува реструктурирање на човечките капацитети, рационализирање на процесите и навремена соработка помеѓу обвинителствата за да се осигура дека извештаите се подготвуваат и објавуваат без непотребни доцнења.

За авторката

Ангела Делевска е проектна менаџерка и истражувачка во Институтот за европска политика (ЕПИ) – Скопје, специјализирана за процесите на ЕУ интеграција на национално ниво, со фокус на условеноста во пристапниот процес, бенчмаркингот и управувањето со ре-грантови шеми за граѓански организации. Нејзината примарна област на експертиза е Поглавје 23 (Владеење на правото и темелните права), каде што е коавторка на [квартални мониторинг-брифови за владеењето на правото во контекст на пристапувањето во ЕУ](#) и на годишни [извештаи во сенка](#). Дополнително, Ангела е вклучена во проценката на условеноста поврзана со владеењето на правото во рамки на Реформската агенда на Планот за раст на ЕУ за Западен Балкан. Таа е дипломиран политиколог на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

Библиографија

- Абази Имери, Ардита, Дарко Аврамовски, Беба Жагар, Гоце Коцевски, Јелена Кадриќ, Тона Карева, Уранија Пировска и Жарко Хаџи-Зафиров. „Анализа - Сеопфатна оценка на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022“. Институт за европска политика - Скопје, 11 октомври 2022 година. http://blueprint.org.mk/wp-content/uploads/2022/11/%D0%90%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%97%D0%90_mk-1-1.pdf.
- Европска комисија, Генерален директорат за соседска политика и преговори за проширување.*
- „Првите меѓувладини конференции со Албанија и Северна Македонија за отпочнување на пристапните преговори (First Intergovernmental Conferences with Albania and North Macedonia to Kick-Start the Accession Negotiation)“, 19 јули 2022 година. https://enlargement.ec.europa.eu/news/first-intergovernmental-conferences-albania-and-north-macedonia-kick-start-accession-negotiation-2022-07-19_en.
- Закон за заштита на личните податоци (консолидиран текст), Службен весник на Република Северна Македонија бр. 42/2020; 294/2021.
- Закон за јавно обвинителство, Службен весник на Република Северна Македонија, 42/2020.
- Закон за кривична постапка, Службен весник на Република Македонија бр. 150/2010.
- Закон за правда за деца (консолидиран текст), Службен весник на Република Северна Македонија бр. 66/2024; 55/2025.
- „Знаете, тие се само деца“. Институт за европска политика - Скопје, 2022. <https://epi.org.mk/post/20588>.
- Лажетик, Лидија С. Зафировска, Жарко Алексов и Александар Гоцо. „Прв национален извештај од матрицата за мониторинг на перформансите на јавното обвинителство во Република Северна Македонија“. Центар за правни истражувања и анализи - Скопје, 2020. <https://cpia.mk/wp-content/uploads/2021/10/8.pdf>.
- Министерство за европски прашања. „Реформска агенда на Северна Македонија 2024-2027“. 6 ноември 2024. <https://mep.gov.mk/en/post/?id=15800>.
- „Најдобрите европски практики за мерење на перформансите на јавните обвинители во Унгарија, Франција, Обединетото Кралство, Данска, Хрватска и Македонија“. Центар за правни истражувања и анализи – ЦПИА и РwС Македонија, 2018. <https://cpia.mk/wp-content/uploads/2021/10/najdobrite-evropski-praktiki-za-merenje-na-performansite-na-javnite-obviniteli.pdf>.
- „Независност и одговорност на обвинителството: Извештај од Европската мрежа на судски совети 2014-2016 (Independence and Accountability of the Prosecution: European Networks of Councils for the Judiciary (ENCJ) Report 2014-2016)“. https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_prosecution_2014_2016.pdf.
- Официјална интернет-страница на Агенцијата на Европската унија за соработка во спроведувањето на законот. „Проценка на заканата од сериозен и организиран криминал на ЕУ (ЕУ-СОКТА) (EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (EU-SOCTA))“. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>.
- Официјална интернет-страница на адвокатската и даночна фирма „Лојенс и Леф“. „Недостаток на капацитети на Холандското јавно обвинителство и можност за вонсудско спогодување (Capacity Shortage at the Dutch Public Prosecution Service and the Possibility of Extrajudicial Settlement)“, 1 август 2024 година. <https://www.loyensloeff.com/insights/news--events/news/capacity-shortage-at-the-dutch-public-prosecution-service-and-the-possibility-of-extrajudicial-settlement/>.
- Официјална интернет-страница на амбасадата на Соединетите Американски Држави во Северна Македонија. „Извештаи (Reports)“. <https://mk.usembassy.gov/category/reports/>.

- Официјална интернет-страница на Европската комисија. „ЕМПАКТ- заедно се бориме против криминалот (EMPACT Fighting Crime Together)“. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/law-enforcement-cooperation/empact-fighting-crime-together_en.
- Официјална интернет-страница на Европската комисија. „Клучни показатели за перформанси (Key Performance Indicators (KPIs))“. https://road-safety.transport.ec.europa.eu/european-road-safety-observatory/data-and-analysis/key-performance-indicators-kpis_en.
- Официјална интернет-страница на Институтот за европска политика (ЕПИ)- Скопје. „Анализи на извештаите на ЕК“. <https://bit.ly/3o9Ar17>.
- Официјална интернет-страница на Институтот за европска политика (ЕПИ)- Скопје. „Извештаи во сенка за Поглавје 23“. <https://bit.ly/4hMjnr8>.
- Официјална интернет-страница на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија. „Јавно Обвинителство на Република Северна Македонија- Извештаи“. <https://jorm.gov.mk/category/dokumenti/izvestai/>.
- Официјална интернет-страница на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија. „Преку проектот „ЕУ – Поддршка за владеење на правото“, јавното обвинителство ќе добие нов електронски систем за управување со предметите“, 14 мај 2024 година. <https://jorm.gov.mk/preku-proektot-eu-poddrshka-za-vladeene-na-pravoto-javnoto-obvinitelstvo-ke-dobie-nov-elektronski-sistem-za-upravuvane-so-predmetite/>.
- Официјална интернет-страница на Министерството за правда на Република Франција. „Казнени статистички индикатори (Les Indicateurs Statistiques Pénaux)“. <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/indicateurs-statistiques-penaux#:~:text=En%202023%2C%204%20255%20735,concernant%201%20945%20745%20auteurs>.
- Официјална интернет-страница на Федералниот завод за статистика на Германија. „Правда и правен систем во Германија- преглед (Justice and Legal System in Germany- Overview)“. <https://de.statista.com/themen/ /justiz-und-rechtspflege-in-deutschland/#topicOverview 5723>.
- Пашоски, Давор. „Ставови и перцепции на новинарите за транспарентноста на правосудството во Северна Македонија – студија“. Здружение на новинарите на Македонија, 2021. <https://bit.ly/3F30y5i>.
- Петковска, Ивана и Лејла Тутиќ. „Извештај од мониторингот на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители во 2024 година“. Коалиција „Сите за правично судење“. 2024. <https://all4fairtrials.org.mk/wp-content/uploads/2024/12/68-AN-SJOSS-2024.pdf>.
- „Проценка на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија“. Организација за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), 2023. <https://www.osce.org/mk/mission-to-skorje/545932>.
- „РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА: Извештај за Северна Македонија 2024 година (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: North Macedonia 2024 Report)“. Европска комисија, 30 октомври 2024 година. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-82318ab47e88_en?filename=North+Macedonia+Report+2024.pdf.
- Совет на Европа. „Мислења усвоени од Консултативниот совет на европските обвинители (Opinions Adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE))“. <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions>.
- Тасева, Слаѓана, Марија Сунчевска, Ивана Шумановска - Спасовска, Зоран Шапуриќ и Алекс Холмс. „Национален систем за интегритет - оценка за Република Северна Македонија“. Транспаренси Интернешнл - Македонија, 2023. <https://transparency.mk/wp-content/uploads/2024/06/nacionalen-sistem-za-integritet-ocena-za-republika-severna-makedonija.pdf>.
- „Четврт круг на евалуација: Спречување корупција кај пратениците, судиите и обвинителите – втор адендум на вториот извештај за усогласеност на Северна Македонија“. Секретаријат на ГРЕКО, Совет на Европа, пролет 2023 година. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aec93c>.