

*Проф. д-р Драги Рашковски*

Правен факултет, „Јустинијан Први” - Скопје,

*Доц. д-р Вероника Рашковска*

МИТ Универзитет- Скопје

## **(КРИВИЧНА) ОДГОВОРНОСТ НА ОБВИНИТЕЛОТ ПРИ НЕСОВЕСНО ВОДЕЊЕ НА КРИВИЧНА ПОСТАПКА**

*УДК 343.353:343.163):343.1(497.7)*

*Original Research Paper*

**Абстракт:** За јавниот обвинител “изгубениот” случај е дел од работата, за обвинетиот е повредени слободи, нарушено здравје, изгубена добивка, нарушена репутација, девастирани семејни односи ... непостои “победа” во кривичната постапка во која обвинетиот се ослободува од вина, на која тој може да се радува како навистинска победа во животот. Судската победа не му му носи само можност да се врати во првобитната состојба во која бил предотпочнување на кривичната постапка, некаква материјална сатисфакција и трае нили прилично траен белег од речиси никогаш правилно применетата презумпција наневиност. “Губитникот” во судскиот спор, со ништо не допрен влегува во нова правна битка или продолжува со водењето на отпочнатите паралелни, чиј неуспех, самостатистички во нашата држава може лошо да му влијаат на напредокот вокариерата, но не и досега познато дека сноси и кривична одговорност за свесното несовесно постапување. Праксата познава ретки примери на разрешување на јавни обвинители заради свесно несовесно работење, но не и за кривична одговорност за злонамерно постапување на јавен обвинител. Токму преку овој труд, со компаративна анализа на поднесените кривични пријави против јавни обвинители, наспроти макар и отпочнатите постапки против нив, а камоли завршени постапки, ќе направиме компаративна анализа на македонските “безгрешници” наспроти европските и светските искуства каде јасно се покажало дека обвинителската позиција во комбинација со

генералната амнестија за нивното постапување дозволува, а понекогаш и стимулира истата да се користи за “искористување” за другицели, а не за владеење на правото.

**Клучни зборови:** јавено обвинител, злоупотреба, владеење на право, одговорност

## 1. Вовед

Јавниот обвинител има многу битна (моќна) улога во правниот живот, а со тоа и во остварување на концептот на владеење на правото и функционирање на правната држава. Неговата поставеност е дефинирана со национални закони, кои налагаат негово постапување во рамки на тој специјализиран закон, но и почитување на сите останати законски решенија во една земја. Неговата моќност не е неограничена, таа е дефинирана со закон... но и неговото амнестирање од одговорност е големо. Конкретно, таа амнестија се однесува за негово изоставување од одговорност при постапување во кривично-правен предмет, а поткрепена со слободата на неговото дејствување и одлучување за тоа дали, какво и кон кого ќе поднесе обвинение. Ако се земе во предвид фактот дека во македонското правосудство речиси и не постои одбиен (отфрлен) обвинителен акт при неговата оценка, тоа значи дека неговата моќ, односно правна продорност не завршува само со поднесувањето на обвинителен акт, туку де факто, јавниот обвинител со својата одлука го втурнува секој во кривично-правен прогон пред суд, односно отварање на судска постапка која по автоматизам значи и изгубени денови, висок репутациски ризик, како и нарушени економски состојби и семејни непријатности.

Од друга страна, јавниот обвинител е целосно амнестиран од евентуалната погрешна процена, ситуација во која можеби е само поповолен судијата при одлучување во судски предмет, што го става во многу покомотна позиција од другата странка во постапката, а тоа е обвинетиот. Така што, начелото на рамноправност на странките во

кривичната постапка, можеби е доследно напишано во позитивните законски решенија на сите современи држави, но во пракса, нивната положба е далеку од еднаква.

Јавниот обвинител, иако за нему добро познато кривично дело, е речиси без исклучок амнестиран од одговорноста за злоупотреба на службена положба и овластување, како и за несовесно работење во службата, а сето тоа покриено како слобода во одлучувањето при носење на јавно-обвинителска одлука. Практиката, ќе видиме подолу, познава случаи (многу мал број) во кои јавни обвинители одговарале на некој начин за тенденциозно носење на своите одлуки, во македонското правосудство досега не е познат таков случај, но и таму каде одговарале може да се забележи дека санкцијата која следувала не е воопшто на рамниште на слична повреда направена од страна на обичен граѓанин или друг вид на функционер.

Јасно ни е дека, јавниот обвинител треба да биде со многу мал товар кога ќе ја носи својата одлука за тоа дали, какво и против кого треба да поднесе обвинение, но исто таков товар, а можеби и поголем чувствуваат лекарите кога носат одлука за лекарски третман или интервенција, полициските или армиските началници кога носат одлука во многу опасни ситуации итн. но секој од нив подлежи на строга контрола за начинот на кој постапувал.

Затоа целта на овој труд е да се поттикне размислување, различно од моменталното законско решение, дека не треба да се намали слободата на одлучување кај јавниот обвинител, но истата треба да биде многу порелативизирана, затоа што како што стојат статистичките податоци, јавно-обвинителската функција засега е единствената “без грешка”.

## **2. Положбата на јавниот обвинител според Законот за јавно обвинителство во Република Северна Македонија**

Во Република Северна Македонија во февруари 2020 година беше донесен нов Закон за јавното обвинителство<sup>312</sup> во кој се направија неколку измени во поглед на положбата и структуралната поставеност на јавното обвинителство, но не се допрецизираше одговорноста на истото во насока на зголемување или конкретизирање на постапувањето на јавниот обвинител како би се спречиле евентуални злоупотреби.

Во глава 18 од Законот за јавното обвинителство се дефинираат правата и обврските на јавните обвинители. Членот 70 од истиот закон се вели дека Јавен обвинител не може да биде притворен ниту повикан на одговорност за преземено дејствие, искажано мислење и донесување на одлука, освен ако во вршењето на функцијата јавен обвинител стори кривично дело.<sup>313</sup> Ваквата поставеност на овој член во првиот нејзин дел дава огромна слобода на јавниот обвинител, со тоа што на истиот му дава целосна слобода во постапувањето, дури и да излезе од рамките на едно нормално дејствување, затоа што истиот има право да го превземе секое дејствие, дури и надвор од реалната оправданост за превземање на истото. Зошто е ова опасно? Затоа што, реалната ситуација вели дека работен случај во фаза на предистрага може да биде отворен без некоја “посебна причина”. Едноставно, медиумски натпис, анонимна пријава или дури фејсбук статус на бот може да се искористи како причина за отварање на предистрага. Во истата, македонското правосудство не познава пример, барем не во јавно достапните информации, во кои судот одбил превземање на истражни дејствија во вид на претрес. Оваа креирана ситуација не враќа назад кон кргот каде што претходните “индиции” од натпис, статус или анонимно се

---

<sup>312</sup>Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РСМ, бр. 42 од 16.2.2020 година

<sup>313</sup>Закон за јавното обвинителство член 70, Службен весник на РСМ, бр. 42 од 16.2.2020 година

алиби за да обвинител ви влезе во домот, ви направи пленидба или слично, па многу длабоко да навлезе во вашата интима и во вашиот приватен живот.

Другиот момент е неоговорноста за искажано мислење. Таквото мислење за јавниот обвинител, кој ја има предноста во медиумското експонирање на еден случај и до некаде и наклонетоста на публиката и начинот на презентирање на случајот, без притоа да се остави простор за можна грешка во истрагата, со користење на степен на веројатност на ниво на проверена и докажана работа со ништо не соодветствува со начелото на презумпција на невиност. Овој дел од членот 70 став 1 е многу проблематичен кога слободата за искажување на мислење, станува слобода за искажување на јавно мислење и “растурање пердуви” кај јавноста. Тоа е она за кое и погоре зборувавме дека ваквото постапување на јавниот обвинител носи голем репутациски ризик за осомничениот односно обвинетиот. Жигосувањето отпочнува со првата прес конференција и тоа ретко на кого му успеало да го тргне.

Третиот момент е слободата во донесување на јавно-обвинителска одлука, односно дали, кој и за што би бил кривично гонет. Ова е можеби формално-правно најмалку проблематизиран дел од слободата на јавниот обвинител, но дел кој може да направи најголема штета. Тука се и најголемите замерки за работата на јавното обвинителство, затоа што како што споменавме македонското правосудство не познава случај, или барем се бројат на една рака а информациите не се јавно достапни, во кои обвинителен акт бил отфрлен во фаза на одобрување. Оваа непогрешливост на јавните обвинители, го фрла товарот кај самиот суд, кој понекогаш треба да суди за нешто што “не држи вода”.

Врз основа на претходното, а особено третиот момент, ја развиваме и нашата работна хипотеза и испитување на меѓународната пракса во однос на потребата од поголема одговорност на јавниот обвинител во своето постапување.

Точно е дека членот 70 став 1 ја исклучува оваа амнестија доколку јавниот обвинител во своето постапување изврши кривично дело, меѓутоа, да бидеме искрени, слободата која му ја дава почетокот

на истиот член и став секогаш ќе биде искористена за оправдување на своите постапки.

Подолу во ставот 2, оваа амнестија е засилена и со отргнување на товарот од обвинителот дека не е материјално одговорен, односно не може да се бара надоместок на штета од страна на лице кое било опфатено во кривичната истрага или обвинение. Во превод, оваа материјална амнестија во комбинација со правната амнестија, го растеретува обвинителот од секаков товар кој би требало да му биде check and balance во своето постапување. Зошто би се истиот плашел за своето постапување или искажано јавно мислење и стварање на штета врз имотот и угледот на некој кога законот тоа му го дозволува? Освен кривичната одговорност која му стои “над глава” како закана да не излезе од правните, моралните и етичките правила и принципи, тој нема друг контролен механизам, а статистиката е на негова страна – досега никој не одговарал кривично за своето постапување во конкретен предмет, а согласно ставот 3 од истиот член штетата е на товар на Република Северна Македонија.

Таквата амнестираност на јавниот обвинител за евентуалната претрпена штета, не е од апсолутен карактер. Внимателно избраните зборови во ставот 4 од истиот член како предуслов за да се бара надоместок на штетата од обвинителот е да тој биде разрешен од страна на Советот на јавни обвинители поради со умисла или со свесна небрежност постапување. Таа игра на зборови, значи дека, доколку јавниот обвинител добие некој друг вид на санкција, а кое не е разрешување, тогаш е целосно ослободен од плаќање на било каква оштета према државата, односно покривање на штетата која таа претходно ја исплатила. Во превод – ако грешиш, греши малку поблаго и се ти е простено.

И не е тешко да се избројат разрешувањата на јавните обвинители во последните 30 години кои се на ниво на статистичка грешка, но е тешко да се избројат големиот број на погрешни, намерно или ненамерно процени на јавните обвинители.

Друг момент кој произлегува од овој став 4 е дека законодавецот предвидел алтернативно барање за надоместок на причинетата штета од јавниот обвинител, односно во текстот на

законот стои “по пат на тужба може да бара од јавниот обвинител враќање на износот на исплатената штета” што значи дека и во таков случај кога е реално предизвикана штета, јавниот обвинител “може” да помине материјално неказнето, што по логиката на нештата ќе зависи од Државното правобранителство кое би требало да покрене ваква тужба. Според јавно достапните информации – ова досега се нема случено.

### 3. Компаративни искуства во Германија, Франција и САД.

Ќе земеме примери од две европски земји (Германија и Франција) и еден пример од САД за тоа како истите го поимаат намерното обвинување од страна на јавен обвинител и кои реперкусии следуваат врз јавниот обвинител.

Во Германија оваа правна појава се нарекува „Rechtsbeugung“. Поимот означува буквално: „Rechtsbeugung“ = „свиткување/искривувањенаправото“. Во правна смисла значи: судија, друг службеник или арбитер кој при водење или одлучување во правна работа намерно (свесно) го искривува / прекршува правото во корист или на штета на една страна — и затоа е предвидена казна затвор од 1 до 5 години.<sup>314</sup>

Во Франција, наместо еден апсолутен „параграф-паралела“, правниот систем користи комбинација од дисциплински механизми (за судии/обвинители) и разни кривични одредби за „злоупотреба“ (на пр. «entrave à la justice», «faux en écritures publiques», «corruption», «concession», итн.).<sup>315</sup> Понекогаш во стручната литература или преводите за Rechtsbeugung се користи терминот «prévarication», но треба да се внимава: тој збор во францускиот правен контекст не значи секогаш точно истото што §339 во Германија и не е секогаш формално опишан како самостојно кривично дело во Кривичниот кодекс.

---

<sup>314</sup>[https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/\\_339.html?](https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/_339.html?)

<sup>315</sup><https://fr.wikipedia.org/wiki/Pr%C3%A9varication?>

Во САД, овој вид на злоупотреба од страна на обвинителите, па и на судиите се поимува како : “Misconduct in office” / “Official misconduct” / “Malfeasance in office” и означуваат кривични или дисциплински одредби кои го санкционираат свесното злоупотребување, занемарување или незаконско извршување на службената должност од страна на јавен службеник (вклучувајќи судии и обвинители).<sup>316</sup>

Abdallah<sup>317</sup> аналитички ја следи историјата на дискусијата за „Rechtsmißbrauch“ во кривичниот процес и укажува дека современиот фокус не е само на формална повреда, туку на начинот на кој процесните институции (вклучително и обвинителството) можат да дејствуваат така што, практично, ќе ја променат позицијата на обвинетиот и ќе ги поткопаат гарантираните процесни права. Тој објаснува дека злоупотребата на постапката може да има различни лица: од директна фалсификација или прикривање докази до систематско одолговлекување или селективно водење на предмети со намерна цел да се постигне правна последица (на пр. застарување). Abdallah нагласува дека за да се квалификува такво дејствие како кривично или дисциплинско сторено од страна на обвинител, треба да се покаже не само штетен исход туку и свесна стратегија од институционалните актери.

Spiekermann<sup>318</sup> ги разгледува критериумите според кои судот треба да го квалификува и санкционира „Missbrauch des Verfahrens“ кога процесните права се користат на начин што има за цел да го парализира, оневозможи или да го искриви исходот од постапката. Таа детално ги анализира сценаријата во кои дејствијата на обвинителството — на пример, систематско прикривање на одредени активности, селективно водење на делови од истрагата, или намерно одолговлекување — може да се сметаат за злоупотреба на постапката

---

<sup>316</sup><https://www.nysenate.gov/legislation/laws/PEN/195.00?>

<sup>317</sup>Abdallah, T. (2002). Die Problematik des Rechtsmißbrauchs im Strafverfahren: Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Bezüge des Strafprozeßrechts (Kölner kriminalwissenschaftliche Schriften, Bd. 38). Berlin: Duncker & Humblot.

<sup>318</sup>Spiekermann, M. (2001). Der Mißbrauch des Beweisantragsrechts (Strafrechtliche Abhandlungen, Bd. 140). Berlin: Duncker & Humblot.

и да доведат до дисциплинска/кривична одговорност. Spiekermann ја нагласува тежината на докажување на мотивот и на причинско-последичната врска: судот треба да покаже дека постапките на обвинителот не се само грешни или лошо водење, туку дека тие се дел од намерата да се оствари правна или фактичка поволност (или да се наштети на странка). Таа исто така опишува практични мерки за судска интервенција, вклучително и одбивање на докази, учество на независни надзорни органи и пријавување на дисциплински постапки.

Во француската правна наука Philippe Conte — долгогодишен професор и коментатор на француската процесна пракса — во своите учебници и статии нагласува дека кривичната постапка се темели на принципот на „лојалност на доказот“ (*loyauté de la preuve*) и на еднаквоста на страните пред судот. Од таа перспектива, обвинителството има посебна должност да не ги користи процесните овластувања како оружје за да ги искриви шансите или да создаде *procedural advantage* (на пример селективно изоставување/одложување на докази, „*procedural dressing*“ за да се прикрие вистинската причина за лишување на слобода итн.). Conte анализира и механизмите што постојат за судска контрола (редовни жалби, мерки на доказна лојалност, санкции за процесни злоупотреби) и предупредува дека кога обвинителските дејства преминуваат во инструментализирана стратегија, тоа ја доведува во прашање легитимноста на постапката и може да оправда дисциплински или кривични последици.<sup>319</sup>

Jean Pradel, еден од главните француски авторитети за процесно право, во своите прегледи на судската пракса и коментари ја истакнува улогата на институционалните механизми (примарно: основи за *nullité*, процедурни гаранции и системот на жалби) како главни инструменти за спречување и откривање на злоупотреби на постапката. Pradel посочува дека „*abus de procédure*“ не е само формална категорија туку практично прашање: кога дејствата или пропустите на постапката (на пр., намерно одолговлекување или селективно водење на предмет) ја нарушуваат состојбата на

---

<sup>319</sup>Conte, P., Detraz, S., & Larguier, J. (2023). *Procédure pénale* (26e éd.). LGDJ

равноправност помеѓу страните или ги лишуваат од процесни права, тогаш судот може и мора да реагира со санкции (од отфрлање на докази до прогласување на делумна или целосна ништовност). Pradel, истовремено, предупредува дека таквата контрола бара внимателна проценка на мотивот и на фактичките последици — не секоја грешка е „злоупотреба“<sup>320</sup>

Исто така во САД Bennett L. Gershman во своите работи за „prosecutorial misconduct“ ја разгледува злоупотребата на процесните овластувања од страна на обвинителството како феномен со неколку лица: намерно сокривање ослободителни докази (Brady-врсти повреди), фалсификување или искривување на факти, користење на процесни трикови за да се истисне одбрана или да се прошири обвинението, и систематско манипулирање со сведоци. Gershman нагласува дека овие практики не се само етички прекршок туку ја осакатуваат легитимноста на кривичниот систем и водат до судски поништувања, дисциплински мерки, па дури и до обвинувања за кривични дела (obstruction, perjury, conspiracy). Тој предлага комбинација од правни, етички и институционални контроли — појасни етички правила, активни судски санкции, подобрена дисциплинска практика и транспарентност — за да се намалат постапните злоупотреби.<sup>321</sup>

Jason Kreag во својот напис „Disclosing Prosecutorial Misconduct“ (и поврзани работи) се фокусира на една од најчестите и најштетни форми на злоупотреба: непотполно или намерно непрезентирање на ослободителни докази (Brady violations). Тој објаснува дека таквите прекршувања претставуваат директна ерозија на правото на фер судење и често предизвикуваат судски поништувања години по пресудата — но дека системот ретко обезбедува ефективна компензација на жртвата.<sup>322</sup>

---

<sup>320</sup>Pradel, J. (2006). Procédure pénale (изв. и коментари). Paris: Dalloz

<sup>321</sup>Gershman, B. L. (1999). Prosecutorial Misconduct. St. Paul, MN: West Publishing

<sup>322</sup>Kreag, J. (2019). Disclosing Prosecutorial Misconduct. Vanderbilt Law Review, 72, 1–48

Трите системи го поставуваат истото крајно барање (правдата и легитимноста на постапката), но тоа го остваруваат преку различни правни конструкции и институционални баланси:

Германија: системот го нагласува објективниот и правниот карактер на должноста на обвинителот — обврска за целосно утврдување на фактите (§160 StPO) и за гонење кога постојат основани докази (§152 StPO). Намереното искривување на правото од страна на службено лице може да се третира кривично (паралела со *Rechtsbeugung*/други санкции).

Францускиот правен систем дава поголема дискреција (*opportunité des poursuites*) на *procureur* (art. 40 CPP и следни), односно обвинителот има оперативна слобода да одлучи дали и како да гони. Сепак, постојат заштити (*nullité*, санкции, дисциплина, кривични дела како *entrave*) ако дејствува процесно-инструментализирано или незаконски.

Во САД нема еден универзален модел односно е децентрализирано и мешовито уредување: федералните обвинители имаат формални должности (28 U.S.C. и USAM) и конституционални обврски (*Brady*), а државните обвинители се регулирани од државни статuti (п.н. *official misconduct, misconduct in office*) и етички правила. Контролните мерки се комбинација: судска контрола (вкл. ревизии/*reversals*), дисциплина пред *bar*/надзорни тела, па понекогаш и кривични обвиненија.

## 4. Заклучок

Јавниот обвинител треба, но не смее целосно да е ослободен од вина односно амнестиран за своите постапки во текот на кривичната постапка. Апсолутното право – ствара неправо. Па така и апсолутната амнестија на јавниот обвинител би значело самоволие на истиот, кое би довело до двојно прекршување на законските норми – од една страна некој да биде неправедно обвинет, а од друга страна обвинителот да излезе од рамките на своето дејствување и да го пречекори прагот на морални, етички и правни норми.

Во трудот ја видовме de jure состојбата во македонскиот правен систем. Според нашишаното од наша страна, потребни се допрецизирања на одговорностите на јавните обвинители, за да играта на зборови не се претвори во изигрување на законите. Никој не ја спори важноста на јвно-обвинителската функција во општествениот поредок и таа треба колку може да се зајакнува, но како што кажавме, преголемата нагласеност на слобода во постапката може да доведе до нанесување на повреда врз друг.

De facto ситуацијата е сосема различна кога се работи за евентуално казнување. Имено, правната пракса во македонското правосудство не познава јавен обвинител да одговарал за превземање на несоодветни постапки во кривичниот прогон. Од друга страна има многу бројни поднесени кривични пријави и претставки со Совет на јавни обвинители, но е непознат фактото дали било која од нив заврпила со нејзино прифаќање или барем нема таков јавен податок. Има разрешени обвинители, но санкцијата за нив застанува со разрешувањето.

Споредбено гледано, европските обвинители биле повеќе “грешни” од македонските. Истото се однесува и на обвинителите во САД. Дали оваа казнивост на светско ниво, наспроти “безгрешноста” на македонско ниво е одраз на ниво на правна култура и правна свест, може само да погодуваме, но системот одвнатре “ги крие нозете”.

Самиот факт дека во сите други јавни професии (лекари, директори, политичари и слично) има бројни постапки за ваков сличен тип на одговорност, а само во правосудството нема – е тема за посебно истражување, на однапред познат одговор.

## (CRIMINAL) RESPONSIBILITY OF THE PROSECUTOR FOR NEGLIGENT CONDUCT OF CRIMINAL PROCEEDINGS

**Abstract:** To a public prosecutor, a “lost” case is just part of their professional routine. But for the accused, it means violated rights, damaged health, financial loss, a tainted reputation, and broken family ties. There is no such thing as a true “victory” in a criminal trial where the accused is acquitted—nothing that resembles a personal triumph. An acquittal merely offers a chance to return to the original state before proceedings begin, a modest form of material redress, and a lasting stigma caused by the often-misapplied presumption of innocence. Meanwhile, the “losing” party in the trial—the prosecutor—emerges untouched, free to initiate new legal battles or continue with ongoing ones. In our country, such failures may impact a prosecutor’s career only statistically, but there are no known cases where criminal responsibility has been imposed for knowingly negligent conduct. Dismissals for conscious negligence are rare, and criminal liability for malicious prosecutorial behavior remains virtually non-existent. This paper uses a comparative analysis of criminal complaints filed against public prosecutors—contrasted with the number of cases actually initiated, let alone completed—to explore how Macedonian prosecutors remain largely shielded from accountability. Compared with European and international practices, it becomes clear that the prosecutorial role, combined with systemic impunity, allows—and sometimes encourages—its abuse for purposes beyond the pursuit of justice and the rule of law.

**Keywords:** public prosecutor, misconduct, rule of law, accountability, impunity