ИЗВЕШТАЈ

Од работа во фокус група, 9.12.2025

„Владеење на правото во функција на економскиот раст“

Работниот дел беше составен од два дела:

Прв дел - Осврт на релевантните аспекти во однос на владеењето на правото
Втор дел - Дискусија и предлози од фокус групата

I. Прв дел – Релевантни аспекти на владеењето на правото

Теоретскиот осврт на владеењето на правото опфати повеќе аспекти со цел да се разбере неговиот опфат и импликациите што може да ги има врз економсиот раст и развој: i.Владеење на правото као концепт; ii.Аспекти поврзани со корупцијата; iii. Релевантни индикатори

i.Владеењето на правото претставува систем во кој законите се јасни, праведни и еднакво применливи за сите. Но притоа важно е и државните органи и приватните субјекти да бидат подеднакво одговорни пред законот, а правдата треба да биде достапна, независна и непристрасна.Владеењето на правото треба да се сфати како комплексен концепт којшто опфаќа институционален, нормативен и вредносен аспект.

- Институционален аспект: независни судови, ефикасни институции и механизми за контрола на власта
- Нормативен аспект: закони кои се усогласени со човековите права и меѓународните стандарди.
- Вредносен аспект: доверба на граѓаните во правниот систем и чувство на праведност.

Според World Justice Project, на владеењето на правото треба да му се пристапи како на траен систем на закони, институции, норми и општествена посветеност, систем кој обезбедува четири универзални принципи: Одговорност, Праведни закони – Закони кои се јасни и ги заштитуваат основни права. Транспарентност - процесите на донесување закони и политики се достапни, транспарентни и партиципативни односно донесени во широк консултативен процес на сите релевантни актери. И четвртиот принцип што владеењето на правото треба да го обезбеди е достапна и непристрасна правда – односно правда која се спроведува од независни институции, без дискриминација и со еднаков пристап за сите, без корупција, фаворизирање или кронизам.

Во политичката теорија, владеењето на правото значи дека никој не е над законот, дека законите се применуваат еднакво и предвидливо, и дека тие служат како ограничување на власта за да се спречи произволност и злоупотреба.

Оттука, недвојбено произлегува дека владеењето на правото не треба да се поистовети со само формално постоење на закони, туку треба да се сфати како

системска гаранција дека тие закони се, како што веќе наведов, праведни, транспарентни и еднакво применливи за сите. Само вака сфатено владеењето на правото е основа за демократија, човекови права и економски развој.

Кога станува збор за нашата држава и состојбите поврзани со владеењето на правото, ЕУ во извештајот за владеењето на правото за 2025 година прилично експлицитно наведува повеќе релевантни аспекти

- Северна Македонија продолжува да ги спроведува судските реформи (според мене и предолго траат, честите измени не овозможуваат процена на ефектите и остварување на очекуваните резултати; честопати теоретски и законодавно имаме солидна правна рамка, но отсуствуваат соодветни институционални, кадровски и материјални предуслови односно ресурси за успешна и ефективна, или за правилна имплементација

- ЕУ согледува постоење ризик од мешањето и притисокот од другите државни власти што предизвикува сериозни загрижености во односн на независноста на судството. Владеењето на правото и поделбата на власта се два фундаментални принципа на демократските системи кои се меѓусебно поврзани и се надополнуваат, при што поделбата на власта (на законодавна, извршна и судска) е механизам кој гарантира дека владеењето на правото ќе се спроведува во практика бидејќи секоја власт има свои надлежности и ограничувања, а преку системот на „checks and balances“ се спречува концентрација на моќ и злоупотреба. Оттука, без владеење на правото, поделбата на власта би била формална, но не и ефективна – бидејќи институциите би можеле да делуваат произволно и обратно, без поделба на власта, владеењето на правото би било теоретски идеал, но во практика би недостигале независни механизми за контрола и спроведување.

- Тешко може да се зборува за судска независност во услови на ограничени финансиски ресурси доделени на судството, кои сериозно ја тангираат неговата финансиска автономија

- Иако недостатокот на човечки ресурси беше делумно ублажен со нови вработувања, недостатокот на персонал останува загрижувачки, бидејќи влијае и врз квалитетот и врз ефикасноста на правосудниот систем.

- Напорите за понатамошно подобрување на дигиталните алатки за управување со предмети и судска статистика продолжуваат, но предизвиците остануваат, како на пример со застарената инфраструктура

- Ефикасноста на судството генерално е намалено како поради зголемувањето на времетраењето на постапките така и поради зголемување на бројот на постапки за речиси сите категории на случаи.

Клучни документи во однос на владеењето на правото се Листата на проверка на Венецијанската комисија од 2016 година, Годишните извештаи за Северна Македонија изработени од Евр.Комисија, Годишните извештаи за владеење на правото, Реформската агенда за РСМ, Патоказот за владеењето на правото (во фаза на усвојување), Индексите со кои се мерат индикаторите на добро управување, владеење на правото и перцепциите за корупцијата.

Според листата на проверки *(check list)* на Венецијанската комисија владеењето на правото е поврзано не само со човековите права, туку и со демократијата, којашто се смета за трета основна вредност на Советот на Европа. Демократијата се однесува на вклучувањето на граѓаните во процесот на донесување одлуки во општеството; човековите права се стремат да ги заштитат поединците од произволни и прекумерни мешања во нивните слободи и права и да го обезбедат човечкото достоинство; заштита на малцинствата од произволни правила на мнозинството.

Владеењето на правото се фокусира на ограничување и независно разгледување на вршењето на јавните овластувања и ја промовира демократијата преку воспоставување одговорност на оние што ја вршат јавната власт.

Во рамките на законитоста важно е дали се признава супремацијата на правото, дали и во која мера законите се во согласност со уставот и дали законодавството се донесува без одлагање кога тоа го бара уставот и особено важно дали е достапна ефективна судска проверка на усогласеноста на актите и одлуките на извршната власт со правната рамка

Во однос на усогласеноста со законот, Венецијанската комисија се фокусира на неколку аспекти поврзани со тоа дали државните и јавните органи дејствуваат врз основа и во согласност со важечкото право, дали се доволно јасно дефинирани нивните надлежности и дали постои јасна дистинкција помеѓу овластувањата, како и дали јавните органи ги почитуваат своите позитивни обврски за обезбедување ефективна заштита на човековите права.

Освен односот помеѓу меѓународното право и домашното право, Венецијанската комисија во листата на проверки ја вклучува и обврската за спроведување на законот (спроведливост на законските решенија, постоење ефикасни правни лекови против неспроведување на законодавството, како и правната сигурност. Притоа, посебно се нагласува дека достапноста на судските одлуки е особено важно бидејќи тие можат да утврдат, разработат и разјаснат закон.

Извештајот на ЕУ за владеење на правото за Северна Македонија за 2025 година го истакнува напредокот во судските реформи и мерките против корупцијата, но исто така укажува на постојаните предизвици во обезбедувањето независност на судството, доследна примена на законите и заштита на основните права.

Во извештајот се забележува дека судските реформи напреднале, особено со усвојувањето на ново законодавство насочено кон зајакнување на независноста и одговорноста на судиите и обвинителите. Напорите за подобрување на транспарентноста во судските постапки и дигитализацијата на правосудните услуги се сметаат за позитивни чекори. Сепак, Европската комисија нагласува дека политичкото влијание врз судството останува загрижувачко, при што назначувањата и

дисциплинските постапки сè уште се ранливи на надворешни притисоци. Извештајот нагласува дека градењето доверба во судството бара не само законски измени, туку и доследна имплементација и соодветни ресурси.

Во врска со борбата против корупцијата и управувањето, извештајот ги признава подобрувањата во институционалните рамки, вклучително и работата на Државната комисија за спречување на корупцијата. Сепак, спроведувањето останува нееднакво, а случаите на корупција на високо ниво ретко резултираат со пресуди. Комисијата ја нагласува потребата од посилни заштитни мерки против судир на интереси и подобра заштита на информаторите. Во однос на фундаменталните права, извештајот го истакнува напредокот во слободата на изразување и заштитата на малцинствата, но ги забележува загриженоста за независноста на медиумите, политичкиот притисок врз новинарите и празнините во заштитата на ранливите групи како што се жените, децата и ромските заедници.

ЕУ нагласува дека владеењето на правото и фундаменталните права се од централно значење за патот на Северна Македонија кон ЕУ. Додека реформите се во тек, извештајот повикува на одржлива политичка посветеност, ефикасно спроведување на законите и посилна соработка со граѓанското општество.

Ова води кон заклучок дека усогласувањето со стандардите на ЕУ бара не само донесување закон, туку и обезбедување институциите да работат независно, транспарентно и со целосно почитување на човековите права како condition sine qua non за внатрешно зајакнување на владеењето на правото, а во тие рамки и за напредување на патот кон ЕУ.

Во извештајот за 2025 година прилично е поразително што Евр.комисија во однос на Поглавјето 23: Судство и фундаментални права констатира дека Северна Македонија е помеѓу одредено и умерено ниво на подготовка, но генерално, не забележала напредок.

Во однос на функционирање на судството се наведува дека е започнато спроведување на Развојната секторска стратегија за правосудството (2024-2028), но во рамките на судската независност се наведува дека нивото на перцепирана судска независност продолжува да биде многу ниско и кај пошироката јавност и кај компаниите. Има многу предизвици во спроведувањето на Развојната секторска стратегија за правосудството, а клучните предизвици се должеле на недоволната меѓуинституционална координација и соработка, како и недостатокот на финансирање и човечки ресурси. Буџетот планиран за 2025 година не ги обезбедува средствата потребни за спроведување на предвидените мерки.

Имено, стапката на спроведување на активностите планирани во 2024 година изнесува 42,9% - од 152 планирани активности за 2024 година, 24 се целосно спроведени, спроведувањето на 69 е во тек, а 57 сè уште не се започнати. Мора да се нагласи дека Развојната секторска стратегија за правосудството претставува клучен стратешки документ за утврдување, планирање и спроведување на политиките за натамошен развој на правосудниот сектор, владеењето на правото, основните вредности и темелните права. Нејзината визија е независно, одговорно, транспарентно

и достапно правосудство, отпорно на внатрешни и надворешни влијанија, кое ги штити човековите права и обезбедува владеење на правото на ефикасен начин.

За остварување на оваа визија, стратегијата идентификува пет посебни приоритетни области, кои се меѓусебно поврзани и придонесуваат за остварувањето на визијата, но сепак секоја од приоритетните области бара посебен пристап и различни мерки.

Совет за следење на спроведувањето на Стратегијата бил формиран во мај 2024 година, но не се состанал во 2024 година, со што се доведува во прашање соодветното следење и координација меѓу вклучените институции. Во 2025 година, Советот бил реструктуиран во обид да се подобри неговото функционирање, вклучително и за да се обезбедат редовни состаноци и координација за спроведување на стратегиите за правосудниот сектор, но до октомври 2025 година Советот не се состанал во својот нов состав. Без мониторинг и евалуација ниту еден стратешки документ не може да се очекува да ги даде проектираните мерки, да ги оствари целите и конечно да се реализира визијата.

Во однос на индикаторот – Квалитет, ЕУ констатира дека ограничените финансиски средства доделени на судството продолжуваат да влијаат на неговата финансиска автономија. Буџетите на судството и јавното обвинителство остануваат под минимумот пропишан со закон. За судскиот систем, наместо законски пропишаните 0,8% од БДП, годишниот буџет за 2025 година издвои 0,31% од БДП. За Јавното обвинителство, буџетот изразен како процент од вкупниот буџет е 0,22%, наместо законски предвидените 0,4%.

Дефицитот на човечки ресурси во судството делумно бил надминат со нови вработувања, но останува загрижувачки. Нивото на пополнетост на персонал на крајот од 2024 година било критично ниско, движејќи се од 20-50% за судовите, со слично ниски бројки во обвинителствата.

Напорите за понатамошно подобрување на дигиталните алатки за управување со предмети и судската статистика продолжуваат, и иако е постигнат одреден напредок за унапредување на дигитализацијата, како на пример обезбедување нови компјутери, судовите сè уште се борат со застарена инфраструктура, недоволна ИТ поддршка и недоследна примена на дигитални алатки.

Се бележи намалена ефикасност на правосудниот систем поради зголемувањето на времетраењето на постапките за скоро сите категории на случаи.

Во рамките на Инструментот за реформи и раст за Западен Балкан - Реформска агенда на Северна Македонија 2024-2027 година посебно внимание е насочено кон Фундаментални вредности/владеење на правото и тоа во неколку подобласти. Со оглед на фактот што Патоказот за владеење на правото сеуште не е усвоен од страна на Европската комисија, релевантни се чекорите содржани во Реформската агенда и тоа во неколку клучни области.

ii. Корупцијата, особено системската корупција, целосно го неутрализира владеењето на правото. Според ЕУ, спроведувањето на националната стратегија за борба против корупцијата во целина се оценува како незадоволително. И покрај неодамнешните напори во истражувањето и гонењето на корупцијата, одложувањата во судските постапки и ограничувањата на ресурсите продолжуваат да го попречуваат воспоставувањето солидна евиденција за случаи на корупција на високо ниво. Во овој контекст повторно се споменуваат измените на Кривичниот законик од 2023 година, кои продолжуваат значително да ги поткопуваат напорите за борба против корупцијата, особено влијаејќи на гонењето на случаи на корупција на високо ниво.

Државната комисија за спречување на корупцијата продолжува да се фокусира на превенција и институционална соработка, но е помалку активна во откривањето и пријавувањето на наводни случаи на корупција. Притоа, останува загриженоста во врска со ефикасната верификација на анкетните листови за имотот, ефективниот надзор над финансирањето на политичките партии кој продолжува да биде попречен од несоодветна законска рамка и недостаток на ресурси и експертиза, како и недоволно ефективна заштитата на свиркачите која останува слаба, обесхрабрувајќи ги поединците да пријавуваат корупција.

Евр.комисија констатира дека перцепцијата меѓу експертите, граѓаните и бизнисите е дека нивото на корупција во јавниот сектор е високо, но Индексот за перцепција на корупцијата за 2024 година од страна на Транспаренси Интернешнл, покажува деа Северна Македонија постигнува оценка 40/100 и е рангирана на 88-мо место во светот, што е подобро во споредба со последните пет години. Сепак, имплементацијата на националната стратегија за борба против корупцијата 2021-2025 година продолжува да биде недоволна во целина. Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) во својот годишен извештај од 2025 година објавила дека од 154 активности планирани за 2024 година, само 28 активности (18%) се целосно спроведени, 49 активности (32%) се во процес на спроведување, додека 77 (50%) сè уште не се спроведени.

iii. Индексите за владеење на правото.

Најрелевантните индекси на владеење на правото што влијаат на економскиот раст се оние што ја мерат независноста на судството, заштитата на имотните права, спроведувањето на договорите, контролата на корупцијата и квалитетот на регулативата. Се оценило дека тие директно влијаат на довербата на инвеститорите, ефикасноста на пазарот и долгорочниот развој.

Зошто судска независност и квалитет на судовите – затоа што силното, непристрасно судство обезбедува предвидливо спроведување на договорите и решавање на спорови. Земјите со независни судови привлекуваат повеќе странски директни инвестиции и го поттикнуваат претприемништвото.

Заштита на имотните права е релевантна бидејќи безбедните имотни права ги охрабруваат инвестициите во земјиште, капитал и иновации. Од друга страна, слабите имотни права водат до неизвесност и обесхрабрување и го ограничуваат проширувањето на бизнисот.

Ефикасните механизми за спроведување на договори ги намалуваат трансакциските трошоци и ризиците. Индикаторите за водење бизнис (doing business) на Светската банка истакнуваат како одложувањата или неефикасностите во спроведувањето на договорите негативно влијаат врз растот.

Контрола на корупцијата - Корупцијата ја поткопува фер конкуренцијата, ги зголемува трошоците и ги одвраќа странските инвеститори. Индексот на перцепција на корупцијата на Транспаренси Интернешнл често се користи како показател за квалитетот на владеењето на правото што влијае на економските резултати.

Квалитет на регулативата и ефективност на владата - Јасните, конзистентни и фер регулативи ја намалуваат неизвесноста за бизнисите.

Индикаторите за управување во светот (*Worldwide Governance Indicators* WGI) ги мерат овие аспекти, покажувајќи силна корелација со растот на БДП – потребно е постои безбедност и стабилност, отсуство на насилство и владеењето на правото бидејќи стабилните средини ги намалуваат премиите за ризик и ги охрабруваат долгорочните инвестиции,

Индекс на владеење на правото на Проектот за светска правда (WJP) – ги опфаќа ограничувањата на владините овластувања, отсуството на корупција, основните права, редот и безбедноста, спроведувањето на регулативите и граѓанската/кривичната правда.

Индикатори за добро управување на Светската банка (WGI) – вклучува владеење на правото, контрола на корупцијата, квалитет на регулативите и ефикасноста на владата.

Индексот на економска слобода на Фондацијата Херитиџ – ги интегрира правата на сопственост и ефективноста на судството како клучни компоненти.

Поголема доверба на инвеститорите: Силното владеење на правото ги намалува ризиците и привлекува капитал.

Повеќе иновации и претприемништво: Безбедните права и фер спроведувањето го поттикнуваат преземањето ризици и иновациите.

Повисока ефикасност: Транспарентните и предвидливи институции ги намалуваат трансакциските трошоци и ја подобруваат продуктивноста.

Обезбедување одржливост: Владеењето на правото го поддржува инклузивниот раст преку заштита на правата и намалување на нееднаквоста.

Индикаторите на Светска банка за владеење на правото во Северна Македонија покажуваат умерено ниво на институционална стабилност, но со постојани предизвици во независноста на судството, контролата на корупцијата и ефективноста на институциите.

Првиот аспект што го мери Светска банка преку Worldwide Governance Indicators (WGI) е перцепцијата за квалитетот на владеењето на правото – дали граѓаните имаат доверба во судовите, дали договорите се спроведуваат и дали имотните права се заштитени. За Северна Македонија, резултатите во последните години се движат

околу негативни вредности (под нулата на скалата од -2.5 до +2.5), што укажува на слабости во институционалната рамка и ограничена доверба во правосудниот систем.

Вториот индикатор е перцентил рангот, кој покажува каде се наоѓа земјата во споредба со останатите држави. Северна Македонија во 2023 година се движи околу 35–40 перцентил, што значи дека е подобра од околу една третина од земјите во светот, но заостанува зад мнозинството. Ова ја рефлектира перцепцијата дека правото не се спроведува секогаш доследно и дека корупцијата и политичкото влијание сè уште ја поткопуваат правната сигурност.

Третиот аспект е трендот низ годините. Светска банка бележи дека Северна Македонија имала подобри резултати во периодот 2005–2010, но во последната деценија се забележува стагнација и благо опаѓање. Ова укажува дека реформите во судството и антикорупциските механизми не се доволно ефективни за да ја подобрат перцепцијата на владеењето на правото. За земја кандидат за членство во ЕУ, ваквите индикатори се клучни – тие покажуваат дека потребни се посилни институционални гаранции, транспарентност и независност на судството за да се достигнат европските стандарди

II. Дискусија и предлози во фокус групата

Активноста во рамките на фокус групата се одвиваше според полуструктуриран прашалник и можност за отворена дискусија и предлози.

Прашањата што беа дискутирани:

- Како ја оценувате реформата во правосудството? Кои мерки сметате дека треба да се преземат?
- Зошто е слаба имплементацијата на определени закони? Може ли да се наведат примери?
- Дали судството и јавното обвинителство се соодветно екипирани и колку тоа влијае врз ефективноста и ажурноста?
- Дали се чувствуваат притисоци од другите власти?
- Дали се чувствуваат притисоци одвнатре, од самото правосудство?
- Што да се преземе за зголемување на довербата во правосудството?
- Кои мерки е потребно да се преземат за подобрување на состојбите во правосудството?
- Дали сметате дека мониторингот и евалуацијата се важни за успешно спроведување на стратешки документи?

Прашање за дополнителна дискусија:

- Дали има нешто што би сакале да го наведете, а не е споменато во прашањата?

Во рамките на диксусијата во фокус групата се дискутираше дека реформата во правосудството значително доцни и не ги следи роковите на кои државата се обврзала во Реформската агенда. Кај сите учесници постоеше дилема зошто за некои закони се дуплира работата во смисла дека тие биле работени подолг временски период, а се прават нови работни групи и се почнува од почеток. Се отвори дискусија околку Кривичниот законик и неговите измени, најавувани измени коишто треба да ја корегираат измената од септември 2023 година којашто впрочем промовираше неказнивост на носителите на функции, што имаше и сеуште има негативни импликации кога ЕУ го оценува напредокот на државата.

Беше истакнато дека е особено корисно кога индикаторите за успешност на меѓународно ниво се претставени сублимирано и кумулативно, бидејќи на тој начин се добива претстава за сферите што мора да се подобрат, но со аргументи и показатели коишто се мерливи, може да се следат и да се компарираат.

Сите го споделија размислувањето дека поради задоцнет процес на донесување на законите не може да стане збор за оцена на нивната имплементација и дека тоа останува слаба точка во државата.

Повеќе од членовите на фокус групата сметаат дека правосудството не успева да се избори за своето место како една од трите власти во рамките на поделба на власта што ја пропишува Уставот на РСМ. Дел од учесниците сметаат дека вината делумно паѓа и на самите претставници на правосудството, дека е потребен поголем интегритет за вршење на правосудна функција и правораздавање коешто ќе наиде на позитивна оцена кај граѓаните и ќе има свој импакт врз довербата во правосудството во целина. Во однос на екипираноста на судовите и јавните обвинители се дискутираше дека им недостасуваат и судии и јавни обвинители, но и административни службеници и стручни соработници за да може нивната работа да се одвива според очекуваните индикатори за ажурност, ефикасност, независност и квалитет.

Во однос на имплементацијата на стратешките документи, беа споделени ставови дека непочитување на проектирананата динамика со стратешките документи станува практика којашто неизбежно има негативни реперкусии и дека е потребна подобра координација за следење на спроведувањето како на законите така и на стратешките документи, мониторингот треба да се сфати како алатка која овозможува во ‘од идентификување на потребата за одредени измени и прилагодување и на мерките и на активностите и на тајмингот за нивно имплементирање.

Генерално, заклучокот беше дека е потребно почесто организирање на слични настани каде што практичарите ќе може да ги споделат своите ставови, да ги изнесат мислењата, да предложат идни чекори и да бидат вклучени во процеси коишто се поврзани со оцената и анализата на владеењето на правото како концепт.

Предлозите се однесуваа на преземање мерки за забрзување на работата на реформските закони и нивно побрзо објавување на ЕНЕР со цел да може да се дадат предлози, мислења, сугестии и сл. Беше предложено да се организираат јавни расправи за суштински прашања со цел процесите на реформи да бидат поинклузивни.

Проф. д-р Гордана Лажетиќ