



Финансирано од
Европска Унија



НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА (НКЕУ-МК)

ПРАВДАТА И ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ВО РАМКИ НА ЕВРОПСКИТЕ
СТАНДАРДИ И МЕХАНИЗМИ ЗА ОЦЕНКА
ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА (НКЕУ-МК)

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

КЛАСТЕР 1 „ТЕМЕЛНИ ВРЕДНОСТИ“

**ПРАВДАТА И ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО РАМКИ НА ЕВРОПСКИТЕ
СТАНДАРДИ И МЕХАНИЗМИ ЗА ОЦЕНКА**

*Реформските процеси и предизвиците во усогласувањето со европските
критериуми за правна држава и независно судство*

Европско движење во Република Северна Македонија
Скопје, 2025 година

Автори:

проф. д-р Милева ЃУРОВСКА
д-р Марија ВЕЉОВСКА КОНДОВСКА
м-р Ристо ИЛИЕВСКИ

Лектура: Гордана Ацеска

Техничка асистенција:

м-р Никола ЈАЗАЏИСКИ
Стефан ДИМКОВСКИ

Графички дизајн: ММ ДИЗАЈН

Печати: Европа 92, Кочани

Издавач: Европско движење во Република Северна Македонија - ЕММК

За издавачот: проф. д-р Милева Ѓуровска

Адреса: ул. Коста Кирков бр.5/8

1000, Скопје

Република Северна Македонија

www.nkeu.mk

www.europeanmovement.org.mk

e-mail: secretariat@europeanmovement.org.mk

Тираж: 100 примероци

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

340.131:341.171(4-672ЕУ)(047.31)

340.131:341.171(4-672ЕУ:497.7)(047.31)

340.131:341.171.071.51(4-672ЕУ)(047.31)

ЃУРОВСКА, Милева

Национална конвенција за европската унија во Република Северна Македонија : Документ за јавни политики. Кластер 1 „темелни вредности“, Правдата и владеењето на правото во Република Северна Македонија во рамки на европските стандарди и механизми за оценка : Реформските процеси и предизвиците во усогласувањето со европските критериуми за правна држава и независно судство / автори Милева Ѓуровска, Марија Вељовска Кондовска, Ристо Илиевски. - Скопје : Европско движење во Република Северна Македонија, 2025. - 103 стр. : илустр. ; 21 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-5085-01-9

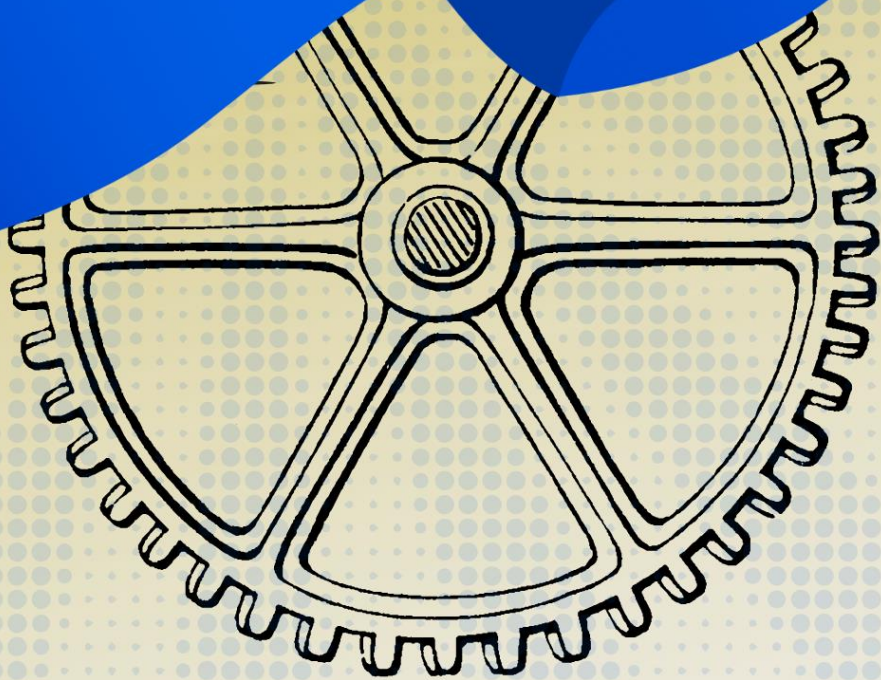
1. Вељовска Кондовска, Марија [автор] 2. Илиевски, Ристо [автор]

а) Европска унија – Владеење на правото – Механизам за оценка – Истражувања б) Македонија – Владеење на правото – Механизам за оценка на ЕУ – Истражувања в) Европска унија – Процес на проширување – Владеење на правото – Истражувања

COBISS.MK-ID 65670149

„Оваа публикација е финансирана од Европската Унија. Нејзината содржина е единствена одговорност на Европското движење во Република Северна Македонија и не мора да ги одразува ставовите на Европската Унија.“

**ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО
КОНТЕКСТ НА ЕВРОПСКИОТ МЕХАНИЗАМ ЗА
ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО**



проф. д-р Милева ЃУРОВСКА

„ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО КОНТЕКСТ НА ЕВРОПСКИОТ МЕХАНИЗАМ ЗА ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО“

ВОВЕД

Овој документ има цел да обезбеди поширок и подлабок увид во владеењето на правото во Европската Унија, користејќи компаративен пристап што овозможува анализирање на различните модели, практики и предизвици во земјите членки, како и во земјите кандидатки за членство. Ваквиот пристап е особено значаен за Република Северна Македонија, но и за другите земји кандидатки, бидејќи го истакнува значењето на владеењето на правото, не само како правен и нормативен концепт туку и во неговиот функционален и практичен аспект. Исто така, овој пристап укажува дека со предизвиците на владеењето на правото се соочуваат многу земји членки, некои со значително отстапување од демократските вредности, а други со целосен демократски капацитет.

Преку споредбена анализа на состојбите во земјите членки и земјите кандидатки за ЕУ, со посебен акцент на Република Северна Македонија, овој документ има цел да ѝ го приближи на македонската јавност Механизмот за владеење на правото на Европската Унија, неговата примена и неговото значење во функционирањето на Унијата, како и во поширокиот процес на европска интеграција.

Механизмот за владеење на правото претставува клучен инструмент на Европската комисија за мониторинг, превенција и корекција на системските слабости во правосудството, антикорупциските политики, слободата на медиумите и институционалната одговорност.

Терминот „Механизам“ ја нагласува неговата инструментална природа и повеќеслојни активности, чија континуирана примена има цел да обезбеди доследна имплементација на фундаменталните вредности во целата Европска Унија.

¹ Професорка на Филозофскиот факултет, Институт за социологија, Национална координаторка на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија и претседателка на Европското движење – ЕММК.

Во рамките на механизмот, годишниот извештај за владеење на правото претставува главен столб со кој се оценуваат состојбите во земјите членки и земјите кандидатки. Преку него се обезбедува детална компаративна анализа што овозможува да се согледа позиционирањето на Република Северна Македонија во однос на другите европски држави.

Во Република Северна Македонија, како и во другите држави од регионот на Западен Балкан, интересот за механизмот за владеење на правото на ЕУ значително се зголеми во текот на 2023/2024 година, откако беше донесена одлука и овие држави да бидат вклучени во неговиот опсег.

Резултатите од извештаите за владеење на правото во рамките на механизмот во документот се претставени на сублимиран начин, при што изнесените аргументи се поткрепени и со други релевантни извори и компаративни анализи.

Граѓанскиот сектор во Република Северна Македонија покажа значителен интерес за механизмот за владеење на правото, препознавајќи го како важен инструмент за унапредување на владеењето на правото и јакнење на демократските процеси. Во овој контекст, Националната конвенција за Европската Унија активно се вклучи во националните и во регионалните иницијативи за негова афирмација.

Во текот на 2024 година, во рамките на работните групи за Поглавје 23 (Правосудство и темелни права) и Поглавје 24 (Правда, слобода и безбедност), се одржа заедничка сесија на тема: „Темелни права, правда и слободи преку призмата на механизмот за владеење на правото на Европската Унија“. Настанот предизвика значителен интерес и поттикна дијалог меѓу сите засегнати страни, иако во тој период Извештајот за владеење на правото за земјите кандидатки сè уште не беше објавен.²

Во текот на 2024 година, НКЕУ-МК одржа осум сесии во рамките на трите работни групи од Кластер 1 – Фундаментални вредности, фокусирајќи се на актуелни прашања поврзани со владеењето на правото. Дијалогот вклучи над 250 претставници од институции, правосудниот сектор, граѓански организации и други засегнати страни. Како резултат на тоа, беа усвоени повеќе од 60 препораки, кои беа доставени до носителите на одлуки. Овие препораки, усогласени преку консензус, служат како водич во целокупната анализа што следува.

Во декември 2024 година се одржа Седмата пленарна конференција на НКЕУ-МК, на која учествуваа претставници на институциите,

² [13-та Сесија на работна група 3. Правосудство и темелни права - 26 април 2024 година.](#) Темата на сесијата беше: „Темелни права, правда и слободи преку призмата на механизмот за владеење на правото на Европската Унија“.

национални и регионални експерти од Западен Балкан. Оваа размена овозможи идентификација на заеднички заклучоци, но и анализа на разликите во однос на состојбите со владеењето на правото во регионот што се пренесени во заклучоците од овој документ.

Исто така, во рамките на регионалните граѓански иницијативи на Западен Балкан, обединети во проектот „Да направиме правдата да владее со регионот“, поддржан од Кралството Холандија (МАТРА), се одржа конференција посветена на темата: „Рефлексии за механизмот за владеење на правото на ЕУ и неговата примена во земјите кандидатки од Западен Балкан“.

Дводневната дискусија значително придонесе за афирмирање на механизмот за владеење на правото, кој во тој период сè уште беше релативно непознат за пошироката јавност во регионот. Настанот овозможи размена на ставови меѓу претставници на граѓанското општество, правосудни експерти и меѓународни партнери, со цел подобро разбирање и адаптација на механизмот во локалниот контекст.³

1. ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО – ТЕМЕЛНА ВРЕДНОСТ ВО ЕВРОПСКАТА КОНСТРУКЦИЈА И ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА

Иако Европската Унија нема формално воспоставена хиерархија на вредности, владеењето на правото се издвојува како фундаментална вредност со конститутивно значење, утврдена во договорите на Унијата.⁴ Постојат тврдења дека станува збор за еминентно европски концепт што се проширува во светски рамки, стекнувајќи уставен статус.⁵ Станува збор за фундаментален принцип за функционирањето на Заедницата и темел за одржливоста на нејзините институции. Почитувањето на законите од страна на земјите членки, како и на оние што претендираат да станат членки, е темелот во градењето меѓусебна доверба.

Едно од клучните прашања што го поставува концептот за владеење на правото е: „Кoj ќе ги чува чуварите?“ (Quis custodiet ipsos custo-

³ Целта на проектот е да ги зајакне регионалните мрежи и регионалниот дијалог за размена на позитивни практики и know-how за владеењето на правото и други прашања од преговарачкиот процес за членство во ЕУ. Проектни партнери се Националната конвенција за ЕУ на Северна Македонија, Националниот конвент - Србија и Национален конвент – Албанија. Проектот започна во декември 2022 година.

⁴ Во член 2 од Договорот за Европска Унија [Treaty on European Union Consolidated version of the Official Journal Of The EU, C 326/13](#), и Lisbon Treaty (2009) [Договор од Лисабон, Konrad-Adenauer-Stiftung во Република Македонија, 2010](#).

⁵ Филип Марсден, [Checks and balances: EU competition law and the rule of law](#), British Institute of International and Comparative Law.

des) – дилема што потекнува од античката филозофска мисла и останува еднакво релевантна во современите демократски системи.⁶

Идеалите за правда, слобода и безбедност го обликуваат правно-филозофскиот темел на владеењето на правото, нагласувајќи ја неговата улога како заштитен механизам од произволно владеење. Правото служи како стабилен бедем против злоупотребата на моќта, обезбедувајќи управување засновано врз почитување на законите, правната сигурност и институционалната одговорност. Сфатено во оваа смисла, принципот на легалитет подразбира владеење на правото, а не владеење на луѓето, како и ограничување на моќта на државната власт со правото.⁷

„За да се спречи политичкото мнозинство во даден момент да прерасне во тиранија попречувајќи ја слободата и правдата за сите, фундаменталните права и владеењето на правото мора да бидат заштитени. Владеењето на правото, демократските принципи и заштитата на фундаменталните права се длабоко поврзани, така што едното не може да постои без другите две“.⁸

Од социолошка перспектива, владеењето на правото може да се анализира преку степенот до кој правните норми се применуваат во секојдневниот живот и дали граѓаните, институциите и елитите го прифаќаат правниот систем како легитимен. Односот меѓу формалното постоење на закони и нивната реална имплементација во практика е клучен индикатор за владеењето на правото.⁹

Според аналитичарите, за концептот на владеење постојат многу различни мислења и употреби од кои произлегуваат карактеристиките на „камелеон“ што ја крие опасноста да значи „сè“ и да не значи ништо, во исто време. Исто така се упатува на опасноста да го загуби своето значе-

⁶ Ibid.

⁷ Рената Тренеска-Дескоска, Јелена Трајковска-Христовска, Марко Кртолица, Фридрих Еберт Фондација, [Политички систем](#), 2023 „Начелото на легалитет во правно-филозофска смисла ги исклучува: владеењето на личната власт (култ на личноста), арбитрарната власт, монополот на разни елити, водачи, неформални групи и вонуставни фактори на општествена моќ“ (стр. 88).

⁸ Коен Ленанерц, [On Checks and Balances: The Rule of Law Within The EU](#), Special Issues, Columbia Journal of European Law, Vol. 29/2 .

⁹ Милева Ѓуровска, Социологија, Филозофски факултет, 2014, Второ издание. Според социологот Макс Вебер, легитимно е она што е прифатено од страна на граѓаните, т.е. прифаќање на законите како нивни начин на однесување во општеството. Според Емил Диркем, доколку имаме состојба на непочитување на законите, тогаш или нешто не е во ред со законите или авторитетот на институциите е многу низок за нив да ги спроведе.

ње, благодарение на неговата идеолошка злоупотреба и претерана употреба.¹⁰

Во политиколошка смисла, владеењето на правото често се користи како критериум за процена на демократската зрелост на одредена држава. Европската Унија, на пример, го поставува владеењето на правото за основен услов за евроинтеграцијата, додека политичките актери честопати го користат концептот како реторичко средство во јавните дебати за легитимирање на одредени реформи или политики. Истовремено, во авторитарните режими постои тенденција за симболично повикување на владеењето на правото, иако во практика тоа е подредено на политичките интереси на владејачките структури.

Правниот концепт на владеењето на правото опфаќа: (1) законитост, (2) правна сигурност, (3) забрана за самоволие на извршните овластувања, (4) независни и непристрасни судови, (5) ефективна судска ревизија, вклучувајќи почитување на темелните права и (6) еднаквост на сите пред законите.¹¹ Европската Унија има свој правен идентитет што се нарекува *Acquis Communautaire*, кој содржи акумулирана легислатива, правни акти и судски одлуки од Европскиот суд на правдата кои го оформуваат правото на Европската Унија.

Во врска со тежината на правниот поредок на ЕУ (член 2 од ДЕУ) и тежината на националниот правен идентитет на земјите членки (член 4) важи правилото на супсидијарност (член 3) според кое националната легислатива има примат во однос на европската легислатива доколку одлуките што доаѓаат од страна на ЕУ не соодветствуваат со можностите на национално, регионално или на локално ниво. Во суштината на европското заедништво е клаузурата за националниот идентитет, т.е. дека постои национално неприкосновено јадро што мора да се заштити од европеизација.

Основачките договори на Европската Унија воспоставуваат сеопфатна нормативна рамка којашто националните правосудни системи треба да ја прифатат и да ја применуваат, со претпоставка дека тие веќе функционираат на солидно ниво во согласност со основните принципи на владеење на правото. Посебен акцент се става на независноста и непристрасноста на судиите, обвинителите и другите актери во правосудниот систем.

¹⁰ Рената Тренеска-Дескоска, Јелена Трајковска-Христовска, Марко Кртолица, Фондација Фридрих Еберт, [Политички систем](#), 2023.

¹¹ Лоран Печ, [The Rule of Laws a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law](#), SpringerLink, Volume 14, pages 107–138, (2022).

Според анализите, ЕУ има своја уставна архитектура што се заснова врз Судот на правдата на Европската Унија преку која се поддржуваат и се заштитуваат основните вредности. Правната структура на ЕУ значи дека земјите членки влегуваат во правни односи што вклучуваат интеракција на два клучни принципа – меѓусебна доверба и признавање.¹² Сепак, во рамките на оваа уставна архитектура, националните судови играат важна улога, бидејќи тие се дел од интегрираниот правосуден систем на Унијата и обезбедуваат ефективна примена на правото на ЕУ на национално ниво.¹³

По големото проширување на ЕУ во 2004 година, со пристапувањето на 12 нови земји членки со различни правни традиции, стана очигледно дека одредени држави не се водат од принципите на владеење на правото. Овие земји беа критикувани на домашен и на меѓународен план поради: заробување на јавните медиуми од поединци или институции блиски до владејачките структури, арбитражно насочување на јавни средства кон владини и невладини организации, непотизам во државните компании, нарушување на правилата на единствениот пазар и политички упад во универзитетските наставни програми.

Најсериозниот проблем беше адресиран кон нарушување на системските основи на државата – поделбата на власта и независноста на судството, што ги поттикна европските институции да преземат ригорозни мерки за заштита на владеењето на правото. Во Полска, на пример, реформите во судството доведоа до значително политичко влијание врз изборот на судии и обвинители, а Министерството за правда беше клучен фактор во кадровското екипирање. Судскиот совет наместо да го штити судството од политички притисоци, се трансформира во тело во кое преовладува политички назначени лица.

Слични проблеми беа забележани и во Унгарија, како и во други земји членки, што ја поттикна Европската комисија да бара соодветни механизми за заштита на владеењето на правото. Еден од клучните инструменти во овој процес беше т.н. механизмот за владеење на правото, со

¹² Коен Ленарц, [On Checks and Balances: The Rule of Law within the EU](#).

¹³ Правниот систем на ЕУ претставува единствено и значајно достигнување, кое ги обединува граѓанското и обичајното право преку меѓународното јавно право, применувајќи се преку специфична форма на управно право. Овој правен рамковен систем интегрира различни правни култури и традиции, земајќи ги предвид различните фази на економски развој, нивото на пазарна концентрација, разновидните пристапи кон конкуренцијата и различните практики на злоупотреба. Како таков, тој станува динамична структура што постојано се приспособува за да обезбеди правна кохезија и униформност во сите земји членки, преземено од: [Checks and balances: EU competition law and the rule of law](#), Др. Филип Мардсен, British, Institute of International and Comparative Law, стр. 1.

кој се врши континуирана процена на состојбите и се обезбедуваат алатки за нивно подобрување.¹⁴

2. ЗНАЧЕЊЕТО НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ГЕНЕЗА НА МЕХАНИЗМОТ ЗА ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО

Констатацијата дека владеењето на правото е фундаментална вредност на Европската Унија, пред сè, означува правен поредок во кој никој не е над законот. Непристрасноста и независноста на судството има суштинско значење за функционирањето на единствениот европски пазар, додека транспарентноста и отчетноста се темел на довербата и политичката кохезија меѓу земјите членки.¹⁵

Недостатоците во владеењето на правото најчесто се манифестираат преку закани за независноста на судството, произволни или незаконски одлуки на властите, ограничена достапност до правдата или не-ефикасност на судските институции, како и неспособност за спроведување на пресудите на повисоките судски инстанции.

Владеењето на правото обезбедува гаранција дека носителите на јавни овластувања дејствуваат во согласност со законите и се под надзор на независни судови. Во неговата суштина лежи принципот на поделба на власта, што претставува основа за стабилноста и демократијата во Европската Унија.

Прашањето за владеењето на правото, пред да се примени како механизам за зајакнување на правниот систем на ЕУ, претставуваше сериозен предизвик за земјите кандидатки за членство, кои подлежат на редовен мониторинг и процена во оваа област.¹⁶ Овој предизвик стана уште поизразен по големото проширување на ЕУ во 2004 година, кога во Унијата пристапија десет нови држави, главно од поранешниот социјалистички блок. Вклучувањето на Романија и Бугарија во 2007 година уште повеќе ја нагласи потребата од зајакнати механизми за следење на

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Зелик Чаки, [The EU and the rule of law: Much movement, little change](#), Center for European Reform, 7 October 2024. Според пресудите на Судот на правдата (2006) „судска независност“ е автономен концепт на правото на ЕУ и дека тоа имплицира дека судиите мора да бидат заштитени од каква било надворешна интервенција што може да го загрози нивното независно судење.

¹⁶ Преземено од Извештајот за 13. сесија на Работната група 3, Правосудство и темелни права подготвен од Александра Деаноска-Трендафилова – координатор на оваа работна група. Подетално за новата преговарачка рамка во: [EU Accession process, step by step](#), October 2022.

реформите, што резултираше со воведување построги критериуми и поцврсти механизми за надзор.

Во новата преговарачка рамка од 2020 година, владеењето на правото и правдата беа утврдени како клучни критериуми за пристапување. Како резултат на тоа, Поглавје 23 – Правосудство и темелни права, Поглавје 24 – Правда, слобода и безбедност, како и Поглавје 5 – Јавни набавки, Поглавје 18 – Статистика и Поглавје 32 – Финансиска контрола добија посебен статус во процесот на пристапните преговори.

Реформите во овие области беа препознаени како суштински за зајакнување на владеењето на правото, а особено за борбата против корупцијата, која останува еден од најголемите предизвици во пристапниот процес.

Со текот на времето, механизмите за владеење на правото, кои првично беа воспоставени како критериуми во пристапната рамка за земјите кандидатки, станаа модел за внатрешните механизми на ЕУ за надзор и заштита на владеењето на правото во самите земји членки. Ова доведе до формализирање на постојаните механизми за процена, како што е Годишниот извештај за владеењето на правото на Европската комисија, преку кој се следи состојбата во сите земји членки на Унијата.

Засилени и континуирани иницијативи за воспоставување посебен механизам за зајакнување на владеењето на правото во ЕУ се појавија во 2019 година како одговор на кризата што се појави во повеќе земји членки, особено манифестни во Полска и Унгарија. Во овој период Европската комисија оцени дека е неопходно да се следат состојбите со инструментите што ќе бидат применливи во сите земји членки.¹⁷ Тоа произлезе од пресудите на Европскиот суд на правдата, кој укажа дека непочитувањето на владеењето на правото особено влијае врз буџетот на Унијата.¹⁸ Европската комисијата, како гарант на владеењето на правото, во овој период започна со подготовки за креирање и спроведување механизам за владеење на правото, кој беше вклучен во повеќегодишната финансиска рамка (2021 – 2027).¹⁹

Иако конститутивните договори на ЕУ поставија јасни насоки во однос на владеењето на правото, долго време постоеше претпоставка дека сите земји членки го почитуваат овој принцип континуирано и без

¹⁷ Моли О Нил, [The European Commission's Enhanced Rule of Law Mechanism](#).

¹⁸ [Further strengthening the Rule of Law within the Union, State of play and possible next steps](#), Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, 2019.

¹⁹ [Regulation \(EU, Euratom\) 2020/2092 Of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020, on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget](#).

отстапки.²⁰ Сепак, одредени практики поврзани со независноста на судството, функционирањето на уставните судови и политичкиот притисок врз државните институции покажаа дека владеењето на правото не може да се земе здраво за готово.

По економската криза од 2008 година, во европската јавност се наметнаа сериозни прашања. Во некои земји членки се забележа загрозување на независноста на судството, вклучително и политички притисоци врз судиите, како и случаи на судски постапки со политички мотиви. Исто така, беше забележано нарушување во функционирањето на уставните судови, кои во одредени земји беа цел на политички интервенции, што ја загрози нивната улога како чувари на уставниот поредок.²¹

Основа за новиот Механизам на владеење на правото беа Рамката за владеење на правото (усвоена во 2014 година) и одлуките на Европскиот суд на правдата, кои нагласуваа дека националните судови мора да бидат усогласени со правните принципи на ЕУ за независност на судството и поделба на власта.²²

Механизмот се развиваше преку структуриран дијалог, во кој учествуваа институциите и телата на ЕУ, земјите членки, меѓународни организации, судски мрежи, граѓанското општество и академската заедница. Овие дебати овозможиле усвојување на заклучоци дека е потребна посилна алатка за заштита на владеењето на правото во ЕУ. Во периодот 2014 – 2019, Европскиот парламент редовно одржуваше тематски состаноци за владеењето на правото, исто како и Советот на ЕУ и другите клучни институции. Дебата се прошири во сите земји членки придонесувајќи да се креираат препораки преку кои се дефинираат трите клучни столба: а) промоција – подигнување на свеста за владеењето на правото; б) превенција – рано идентификување и спречување нарушувања; в) одговор – механизми за санкционирање при прекршувања.

Во 2019 година бил спроведен специјален Евробарометар за владеењето на правото. Резултатите потврдиле дека 80 % од граѓаните во земјите членки ја признаваат важноста на владеењето на правото, а 57% сметале дека ситуацијата не е задоволителна во нивните држави и дека

²⁰ Член 2 од Договорот за Европската Унија (ДЕУ) утврдува дека Унијата е заснована врз заедничките вредности на демократијата, владеењето на правото и почитувањето на основните права. Член 19 од ДЕУ ги обврзува националните судови да обезбедат целосна примена на правото на ЕУ, со ефикасна судска заштита од независни судови како клучен аспект на владеењето на правото, согласно со член 19(1).

²¹ [Further strengthening the Rule of Law within the Union, State of play and possible next steps](#), Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, 2019.

²² [The Rule of Law Framework 2014](#).

треба да се преземат посебни мерки по сите 17 индикатори – дефинирани за мерење на владеењето на правото. Потребата од зајакнување на владеењето на правото била оценета со 8,51 од 10 поени.²³ Овие податоци биле силен аргумент за преземање адекватни иницијативи за подобрување на состојбите во оваа витална област за функционирањето на ЕУ.

Развојот на механизмот на владеење на правото се одвиваше многу брзо.²⁴ Напорите на Европската Унија за борба против прекршувањето на владеењето на правото добија брз прогресивен тек во 2022 година. Во фокусот и натаму беа Полска и Унгарија. За Полска беше карактеристично политичкото влијание во судството со што се нарушуваше независноста на судиите и беа воведени строги дисциплински постапки за заплашување на судиите – состојба детално документирана и осудена од Европскиот суд на правдата и Европскиот суд за човековите права. Уставниот суд на Полска во текот на 2023 година ги отфрли како неосновани сите пресуди од европските судови и не презеде корективни мерки за спроведување на владеење на правото. Унгарија беше опомената за нетранспарентност на јавните набавки, високо ниво на корупција и усвојување други закони што не беа компатибилни со европските.²⁵

2.1. Принципот на условеност како клучен елемент во механизмот за владеење на правото

Почетокот на развивањето на т.н. Алатник за владеење на правото (Rule of Law Toolbox) беше обележан со можноста за користење европски фондови за финансиска поддршка. Дотогашните механизми за поддршка на граѓанските организации, кои се фокусираа на промоција на владеењето на правото и мониторинг на состојбите, не беа доволно ефикасни за справување со новите предизвици. Беше јасно дека се неопходни поцврсти мерки, вклучувајќи санкции за земјите што не покажуваат политичка волја за реформи. Во таа насока беше зајакнат принципот на условеност, што предвидува финансиски санкции за неисполнување на обврските, што доведе до усвојување на Регулативата (ЕУ,

²³ [Special Barometer 489, Rule of Law, April 2019.](#)

²⁴ По неколку неуспешни обиди за усвојување на механизмот за владеење на правото, блокиран од Унгарија и Полска преку правото на вето, тој конечно беше донесен во 2020 година на состанокот на Европскиот совет. Ова се случи паралелно со донесувањето на буџетот на ЕУ и Планот за закрепнување (2021–2027 [Multiannual Financial Framework](#) – MFF и [Next Generation EU](#) (EU – NGEU).

²⁵ Ерик Мориц, [The Rule of Law: the uncertain gamble on conditionality](#), Schuman Papers n° 660 : The Rule of Law: the uncertain gamble on conditionality, 13 March 2023.

Евроатом) 2020/2092 од 16 декември 2020 година.²⁶ Оваа регулатива воведува општ Механизам за условеност со цел заштита на буџетот на Унијата во случаи кога земја членка ги прекршува принципите на владеење на правото. Таа предвидува можност за запирање исплати или финансиски корекции кога ќе се утврди дека правната држава е загрозувана, со цел да се обезбеди правилно управување со средствата на ЕУ.

Режимот на условеност, пред сè, претставува буџетска мерка што не ги опфаќа директните причини, туку финансиските последици од ослабено владеење на правото. Овој проблем беше особено изразен во држави каде што владејачките елити им овозможиле на блиски соработници да се збогатат, делумно благодарение на европските фондови. Механизмот испрати јасен сигнал до Унгарија и до Полска, кои беа главниот поттик за неговото создавање, но и до држави, како што се Бугарија, Романија и Чешка, дека фондовите на ЕУ не се ресурси што можат да се користат без одговорност. Дополнително, механизмот е креиран да изврши конкретен притисок врз овие држави и да постигне резултати што не беа можни преку политички дијалог или активирање на член 7 од Договорот за Европската Унија (ДЕУ).²⁷

Со воспоставувањето на Механизмот, ЕУ ја надмина претходната практика на декларативни осуди и препораки без конкретни интервенции, создавајќи директен притисок врз владите. Условеноста се покажа како ефикасен механизам, бидејќи финансиските последици станале повидливи и потешки за игнорирање. Според аналитичарите, „принципот на буџетска условеност се разликува од другите алатки бидејќи ги преместува процедурите од доменот на вредностите, кој е подложен на политички релативизам во сферата на финансиите, каде што корупцијата станува повидлива преку механизмите што ја одржуваат.“²⁸

Според други размислувања, одлуката за креирање нови алатки за зајакнување на принципите на владеење на правото не го решија проблемот на автократскиот начин на владеење. Дополнително, аналитичарите поставуваат уште покомплексни дилеми: дали демократијата може да биде зајакната преку условување и примена на недемократски методи, како што е Директивата 2020/2092? И дали самата ЕУ и нејзините институции не се соочуваат со демократски дефицит, каде што одре-

²⁶ [Regulation \(EU, Euratom\) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020, on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget.](#)

²⁷ Ерик Мориц, [Protecting the checks and balances to save the Rule of Law](#), Schuman Papers n° 590, 6 April 2021.

²⁸ Ерик Мориц, [The Rule of Law: the uncertain gamble on conditionality](#), Schuman Papers n° 660, 13 March 2023.

дени политички прашања се решаваат со инструменти што самите можат да бидат предмет на критика од аспект на демократските вредности.²⁹

Според одредени мислења, Извештајот на Европската комисија за владеењето на правото успешно идентификува системски проблеми и поттикнува реформи, но останува механизам за мониторинг, а не за санкции.³⁰ Годишниот извештај е неефикасен во однос на владите што свесно го поткопуваат владеењето на правото. На почетокот извештаите не ги земаа целосно предвид анализите на граѓанските организации и на Европскиот економски и социјален комитет, кои можат да понудат податоци за покомплетна слика за состојбите. Како одговор на забелешките, Комисијата иницираше граѓанска платформа за дијалог и вклучување претставници од земјите кандидати во Европскиот економски и социјален комитет.

Според други размислувања, „овој инструмент од страна на ЕУ досега се користеше срамежливо. Тоа сè уште не е вистински одбранбен механизам против продорни антидемократски струи. Премногу често неговата примена е предмет на политички размислувања, а не на факти од терен“.³¹ Според скорешни анализи, „Ефективноста на механизмот за условеност допрва треба да се тестира. Но се чини дека директните напади врз владеењето на правото се само симптом, а не причина за проблемот, а тоа е јакнење на автократските режими и ерозија на демократијата“.³²

Во оцените за владеењето на правото се нагласува дека процесот на надминување на последиците од подемот на нелибералните режими ќе биде долготраен. Институциите на ЕУ вложија години во развој на својот алатник за владеење на правото, а како резултат на тоа, Унијата денес е подобро подготвена од кога било за ефикасно справување со назадувањето на правната држава.³³ Европската комисија, односно целата ЕУ, седи на многу моќна кутија со алатки, но тие не сакаат да ја користат брзо и наметливо“.³⁴

И покрај значајните вложувања на Европската комисија во механизмот за владеење на правото и неговите извештаи, тие не добиваат доволно медиумско внимание ниту во земјите членки ниту во земјите кандидати. Во Република Северна Македонија извештајот обично се споме-

²⁹ Лоран Печ, [The Future of the Rule of Law in the EU, VerfBlog, 2023/12/14](#)

³⁰ [European Commission's Rule of Law report 2024 GAP analysis](#)

³¹ Даниел Фреунд, [Defending the Rule of Law in the EU](#), Social Europe, 4 April 2024.

³² Марија Скора и Јорк Албрехт, [Strengthening the Resilience of the Rule of Law through Democracy](#), VerfBlog, 2024/4/04.

³³ Николас Ватсон, [Rule of Law Trajectory Can Swing Rapidly in Emerging EU Democracies](#), Report Finds, BIRN, March 18, 2024

³⁴ Џон Хенли, [Rule of law declining across EU, report warns](#), The Guardian, 18 March 2024.

нува во кратки владини соопштенија и изјави од одредени институции, додека медиумското покривање останува површно. Повеќе информации обезбедуваат граѓански организации, меѓу кои е Националната конвенција за Европската Унија (НКЕУ-МК), која посвети цела сесија на механизмот за владеење на правото во ЕУ во текот на 2024 година.

2.2. Постапки за идентификување на прекршувањата на принципите на владеењето на правото

Идентификувањето на прекршувањата на принципите на владеењето на правото бара темелна квалитативна процена од страна на Комисијата. Таа оцена треба да биде објективна, непристрасна и правична и треба да ги земе предвид релевантните информации од достапни извори од референтни институции.³⁵

Табела бр. 1: Институции што придонесуваат со податоци за компаративна анализа за соодветна примена на механизмот на владеење на ЕУ.

Институција/извор	Опис на придонесите
Судот на правдата на Европската Унија	Обезбедува судска практика и одлуки што се однесуваат на толкувањето и примената на правото на ЕУ, особено во случаи поврзани со владеењето на правото.
Европскиот суд на ревизори	Објавува извештаи за финансиското управување и буџетската имплементација на ЕУ, идентификувајќи потенцијални неправилности и случаи на неправилно управување.
Годишен извештај на Европската комисија за владеењето на правото	Обезбедува детална процена на состојбата со владеењето на правото во сите земји членки, опфаќајќи области, како што се правосудни системи, антикорупциски рамки, медиумски плурализам и други институционални прашања.
Табела со резултати за правосудството на ЕУ (EU Justice Scoreboard)	Годишна компаративна анализа што обезбедува податоци за ефикасноста, квалитетот и независноста на правосудните системи во

³⁵ [REGULATION \(EU, Euratom\) 2020/2092](#) of the European Parliament and of the Council, of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget (Article 16).

	земјите членки.
Европска канцеларија за борба против измами (OLAF)	Истражува случаи на измама, корупција и други нелегални активности што влијаат врз финансиските интереси на ЕУ.
Канцеларија на европскиот јавен обвинител	Независно тело одговорно за истрага и гонење на кривични дела што ја оштетуваат финансиската состојба на ЕУ, како што се измами, корупција и прекугранични измами.
Совет на Европа – Група на држави против корупцијата (GRECO)	Обезбедува евалуации и препораки за анти-корупциските мерки во земјите членки, со цел подобрување на капацитетите за борба против корупцијата.
Венецијанска комисија	Советодавно тело што дава правни мислења и препораки во врска со уставното право, изборните прашања и владеењето на правото, вклучувајќи ја и својата „Листа за проверка на владеењето на правото“.
Европски мрежи на врховни судови и совети за судството	Обезбедуваат платформа за размена на информации и најдобри практики меѓу судските институции во Европа, со цел унапредување на независноста и ефикасноста на правосудните системи.
Поплаки од граѓаните	Претставуваат директен извор на информации за потенцијални прекршувања на владеењето на правото, овозможувајќи им на институциите на ЕУ да реагираат на конкретни случаи и да преземат соодветни мерки.

Извор: [eucrim](https://www.eucrim.eu), 12 април 2022

ЕУ применува трифазен пристап во спроведувањето на механизмот за владеење на правото: промоција, превенција и одговор. Промоцијата се фокусира на подигнување на свеста за владеењето на правото преку граѓански организации, медиуми, образовни институции и политички чинители. Значајна улога имаат европските правосудни мрежи, националните парламенти и соработката со Советот на Европа.³⁶

³⁶ Европски правосудни мрежи

Фазата на превенција вклучува комуникација со националните институции одговорни за владеењето на правото. Европската комисија следи индикатори, како што се независноста на судството, поделбата на власта, медиумскиот плурализам и заштитата на темелните права. Овој механизам се потпира на податоци од Советот на Европа, ОБСЕ, Агенцијата за фундаментални права на ЕУ и самите земји членки.

Во фазата на одговор, се преземаат мерки доколку претходните чекори не довеле до позитивни резултати.

3. ИЗВЕШТАИ ЗА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО КАКО СТРАТЕГИСКИ ИНСТРУМЕНТ ВО ЗАЈАКНУВАЊЕТО НА ПРАВНИОТ ПОРЕДОК ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Извештаите за владеење на правото се клучен механизам за систематски мониторинг на демократските принципи, независноста на судството и борбата против корупцијата. Овој инструмент се развива и се адаптира за подобро да идентификува потенцијални ризици и слабости.

Од 2024 година, покрај земјите членки, во процесот се вклучуваат и земји кандидатки, кои поднесуваат извештаи засновани врз четири столба: независност на правосудството, антикорупциска рамка, медиумски плурализам и механизми за проверки и рамнотежи (checks and balances).

Националните извештаи се подготвуваат според стандардизирани критериуми од национални контакт-точки, овозможувајќи споредливост

Институција/Мрежа	Објаснување
Европска мрежа на судски совети	Обединува судски совети од земјите членки на ЕУ за унапредување на судската независност, одговорност и квалитет.
Мрежа на претседатели на Врховните судови на ЕУ	Овозможува размена на искуства меѓу врховните судови за зајакнување на владеењето на правото.
Европска мрежа за судска обука	Обезбедува судска едукација и размена на стручност во правдата и владеењето на правото.
Европска мрежа на судски обвинители	Поврзува обвинители за унапредување на кривичната правда и борба против корупцијата и организираниот криминал.
Европска мрежа на судии за медијација	Работи на унапредување на алтернативното решавање на спорови во Европа.
Асоцијација на советите на држави и врховни административни судски органи на ЕУ	Поддржува соработка меѓу врховните административни судови во земјите членки на ЕУ за европското административно право.

на податоците меѓу државите. Овој унифициран пристап ѝ овозможува на Европската комисија да изгради објективна и сеопфатна слика за состојбата со владеењето на правото.

Правосудниот систем се оценува врз основа на неговата ефикасност, независност и интегритет, вклучувајќи пристап до правда, процедура за именување судии и дисциплински механизми. Посебен акцент е ставен на обвинителството, дигитализацијата на правосудниот систем и ефикасноста на судските постапки.

Антикорупциската рамка ги опфаќа и превентивните и репресивните механизми, со фокус на транспарентноста, интегритетот и способноста за ефикасно гонење на случаи со висок профил.

Слободата на медиумите се оценува преку нивната независност, заштитата на новинарите, транспарентноста на медиумската сопственост и механизмите за спречување на политичко или олигархиско влијание врз медиумските содржини.

Системот на проверки и рамнотежи осигурува одржување рамномерна распределба на власта преку механизми за заеден надзор, транспарентни законодавни процедури, јавни консултации и активна улога на граѓанското општество.

Извештаите нудат препораки базирани врз детална процена на владеењето на правото, приспособени кон специфичните предизвици на секоја држава. Тие обезбедуваат насоки и поддршка за спроведување на реформите и подобрување на идентификуваните слабости.

Имплементацијата на препораките се следи континуирано, а напредокот се оценува во наредните извештаи, што овозможува анализа на ефективноста на мерките и утврдување на потребата од дополнителни подобрувања.³⁷

3.1. Преглед на годишните извештаи за владеењето на правото во Европската Унија (2020/2023)

Извештајот за владеење на правото во 2020 година беше првата годишна процена воведена од Европската комисија во рамките на механизмот за владеење на правото на ЕУ, обезбедувајќи систематска анализа на состојбата во сите 27 земји членки на ЕУ. Тој беше изработен во услови на пандемија на КОВИД-19, што ја носи веројатноста дека услови-

³⁷ Ibid.

те во поглед на владеењето на правото биле поригорозни поради рестриктивните мерки за заштита и безбедност на граѓаните.³⁸

Извештајот за владеење на правото покажа дека Австрија, Финска, Германија, Луксембург и Холандија имаа највисока перцепција за независност на судството (над 75 %), додека Хрватска, Полска и Словачка беа издвоени како загрижувачки случаи, со јавна доверба под 30 %. Полските судски реформи беа оценети како проблематични, а Судот на правда на ЕУ донесе пресуда против Дисциплинската комора на Врховниот суд, оценувајќи ја како инструмент за политичка контрола. Во Унгарија, пак, предизвик беше начинот на именување на претседатели на судовите.

Пандемијата на КОВИД-19 го забрза процесот на дигитализирање на правосудството, при што Естонија воведо виртуелни судови, Франција разви дигитален кривичен регистар, а Шпанија тестираше автоматска транскрипција на судски рочишта. Во делот на антикорупциските политики, највисоки рангирања според индексите за перцепција на корупцијата имаа скандинавските земји, Холандија и Германија, додека најголема загриженост за корупциски ризици беше изразена во Унгарија, Малта и во Полска.

Позитивни чекори беа направени од Финска и Шведска со воведување нови национални антикорупциски стратегии. Иако во повеќе европски држави беа забележени проблеми во владеењето на правото, сепак општиот заклучок беше дека ЕУ остана еден од најуспешните региони во светот во борбата против корупцијата. Главните препораки од Извештајот се однесуваа на зајакнување на законската рамка за одземање на нелегално стекнат имот, подобрување на капацитетите на истражните тела и построги санкции за корупција. Значаен чекор беше усвојувањето на Директивата на ЕУ за заштита на укажувачите (2019), со која се засили правната заштита на лицата што пријавуваат корупција. Меѓу позитивните примери беше Словачка, која воведо независна Канцеларија за заштита на укажувачите како дел од напорите за унапредување на институционалната транспарентност и отчетност.³⁹

Извештај за владеење на правото во 2021 година. Задржувајќи ја истата основа на индикатори, Европската комисија го подготви и го објави Вториот извештај за владеење на правото.⁴⁰ И во овој извештај бе-

³⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2020, [Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union](#), COM/2020/580 final.

³⁹ [Directive \(EU\) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law](#).

⁴⁰ Извештајот беше подготвен со писмени придонеси од 235 засегнати. [Summary of the targeted stakeholder consultation for the 2021 Rule of Law Report](#). Консултациите обез-

ше истакнато дека пандемијата на КОВИД-19 влијае врз функционирањето на правосудните системи во земјите членки, при што некои држави (Естонија, Франција и Шпанија) продолжија да ги развиваат и да ги употребуваат дигиталните алатки во правосудството. Хрватска, Полска и Словачка не го променија својот статус на држави со ниска перцепција за независноста на судството (под 30 %).⁴¹

Во однос на антикорупциските мерки, некои земји членки се подобриле (Данска, Финска, Шведска, Холандија, Германија и Луксембург). Во некои земји, како, на пример, Финска и Шведска, за првпат биле усвоени национални стратегии и акциски планови за спречување и борба против корупцијата. Извештајот забележува дека Полска и Унгарија назадуваат во оваа област.

Подобрувањето на антикорупциската легислатива претставуваше значаен предизвик за Словачка, особено во регулирањето на заплената на имот. Сепак, на земјите повторно им се препорачува да ја зајакнат ефикасноста на истрагите, гонењето и санкционирањето на корупцијата на високо ниво, со цел постигнување поголема правна сигурност.⁴²

Мониторингот на медиумскиот плурализам во 2021 година идентификува негативни трендови во слободата на изразување, безбедноста на новинарите и пристапот до информации. Владините мерки за справување со пандемијата на КОВИД-19 дополнително го ограничија пристапот до информации и го зголемија политичкиот притисок врз независните медиуми.

Унгарија, Полска и Словенија беа посочени како земји со значително политичко влијание врз медиумите, особено преку државни ресурси и контролирани рекламни фондови. Бугарија и Малта се соочија со недостиг на транспарентност во медиумската сопственост, зголемувајќи го ризикот од монополизација. Наспроти тоа, Финска и Ирска постигнаа напредок со зголемен јавен надзор врз медиумските компании. Белгија, Бугарија, Грција, Латвија, Луксембург и Шведска иницираа законски реформи за зајакнување на медиумската независност.

Заканите кон новинарите продолжиле да бидат загрижувачки. Во Словачка и Малта кривичните случаи поврзани со убиствата на истражувачките новинари Јан Куцијак и Дафне Каруана Галиција ја брануваа

бедија над 200 хоризонтални и специфични придонеси за секоја земја од различни агенции на ЕУ, европски мрежи, национални и европски граѓански организации, професионални здруженија и меѓународни и други чинители.

⁴¹ [EU Justice Scoreboard](#), Eurobarometer surveys, 2021.

⁴² [Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions 2021 Rule Of Law Report The Rule Of Law Situation In The European Union](#).

долго време европската јавност, откривајќи системски ризици за слободата на медиумите. Во Унгарија и Полска биле во пораст стратегиските тужби против јавните дебати со цел заплашување на новинарите и обесхрабрување на истражувачкото новинарство (SLAPPs).⁴³

Во делот за поделба на власта (проверки и рамнотежи), Извештајот посочува дека во одредени земји членки постои политичко влијание врз изборот на членови на судските совети и надзорните тела за владеење на правото, што создава ризик од нарушување на уставниот и институционалниот баланс.

Извештај за владеење на правото во 2022 година. Во него беа воведени нови индикатори за следење на работата на јавните медиуми и преглед на имплементацијата на пресудите на Европскиот суд за човекови права.⁴⁴ Исто така, за првпат се дадени конкретни препораки за сите земји членки.

Иако перформансите на земјите се разликуваат, Извештајот нагласува дека приближно 40% од клучните пресуди на Европскиот суд за човекови права донесени во последната деценија не се спроведени од страна на земјите членки, што има сериозни последици врз владеењето на правото.⁴⁵

Во овој период, во повеќе земји членки се зголемува притисокот врз новинарите и активистите за човекови права, а расте и бројот на стратегиски тужби против јавно учество (SLAPPs).⁴⁶ Оваа практика, заедно со други злоупотреби на судските процеси, е забележана во Литванија, Полска, Хрватска, Малта, Италија, Ирска, Словачка и во други земји. За да ги спречи овие злоупотреби, ЕУ ја зајакна регулативата со усвојување на Директивата (ЕУ) 2024/1069.⁴⁷

⁴³ Ibid.

⁴⁴ [Rule of Law Report 2022: Commission issues specific recommendations to Member States.](#)

⁴⁵ [The rule of law situation in the European Union.](#)

⁴⁶ Тенденциозни тужби против јавно учество (SLAPPs) претставуваат постапки што одредени субјекти (моќни поединци, корпорации или владини претставници) преку правниот систем имаат цел да замолчат, да заплашат или да обесхрабрат новинари, активисти, истражувачи, бранители на човековите права и граѓански организации од известување за корупција, злоупотреби на власта и други општествено значајни теми. Тужбите што често се неосновани се поднесуваат со цел да создадат финансиски и психолошки притисок. На пример, во Хрватска, новинарите се соочуваат со стотици SLAPPs тужби, особено од политичари и компании. Во Малта, убиената истражувачка новинарка Дафне Каруана Галиција беше предмет на над 40 SLAPPs тужби пред нејзиното убиство во 2017 година.

⁴⁷ [Directive \(EU\) 2024/1069 of the European Parliament and of the Council](#) of 11 April 2024 on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded claims or abusive court proceedings “Strategic lawsuits against public participation”.

Извештајот за владеењето на правото во 2022 година препорача иницијативи за зајакнување на судската независност, транспарентноста, борбата против корупцијата и финансирањето на политичките партии. Бугарија, Чешка и Грција добија насоки за подобрување на државното рекламирање и верификацијата на имотните пријави. Франција и Хрватска беа повикани на поинтензивни антикорупциски мерки, додека Полска и Унгарија се соочија со критики за политичко мешање во судството и ограничувања на граѓанскиот сектор. Малта и Луксембург добија препораки за подобрување на ефикасноста на судските постапки, а Данска за нова законска рамка за финансирање на политичките партии.

Извештај за владеење на правото за 2023 година. Анализите на овој извештај се засноваат врз извештајот од претходната година, односно како земјите членки одговориле на препораките од претходниот извештај.

Во овој период, перцепцијата на граѓаните за независноста на судството се подобрила во 12 земји членки. Сепак, перцепциите на правните лица, како што се компании и други организации, покажуваат надолен тренд во 13 земји членки. Финска, Данска, Австрија, Германија и Луксембург задржуваат високо ниво на доверба во судската независност, со над 75% позитивни перцепции кај општата јавност. Наспроти тоа, во Полска и Хрватска довербата била значително пониска, под 30%.⁴⁸

Резултатите од Индексот на перцепција на корупцијата (IPC) покажуваат дека меѓу првите 20 најмалку корумпирани земји во светски рамки, девет се членки на ЕУ. Сепак, другите земји членки сè уште имаат пониски резултати од просекот.

Според податоците од Евробарометар (2023), корупцијата останува значаен проблем за граѓаните и за бизнис-заедницата во ЕУ. Дури 70% од Европејците ја сметаат за широко распространета во нивната земја, а 60% се незадоволни од владините напори за нејзино сузбивање. Половина од европските компании веруваат дека корумпираните лица и фирми ретко се санкционираат, додека 67% од граѓаните сметаат дека случаите на корупција на високо ниво не се процесуираат.⁴⁹

Извештајот за 2023 година се разликува од претходните и во начинот на давање препораки. За секоја држава најпрво се оценува спроведувањето на претходните препораки, а потоа се предлагаат нови мерки за наредниот период. На пример, констатирано е дека Бугарија не

⁴⁸ [Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions 2021 Rule Of Law Report The Rule Of Law Situation In The European Union](#). COM(2023) 800 final, стр. 4.

⁴⁹ Ibid., стр.11.

постигнала напредок во усогласувањето на составот на Судскиот совет со европските стандарди, па истата препорака останува на листата за следната година.⁵⁰

Извештаите за владеење на правото поттикнаа нови иницијативи, детално елаборирани во Извештајот за 2023 година, кои се фокусираат на подигнување на стандардите и унапредување на владеењето на правото во ЕУ. Во овој контекст, ЕУ ја истакнува важноста на институционалниот дијалог и вклучувањето на сите засегнати страни. Како резултат на овие напори, во мај 2023 година беше усвоен пакет мерки за зајакнување на правната и институционалната рамка за борба против корупцијата, од кој произлезе новата Предлог-директива за борба против корупцијата.⁵¹ Претходната година беше објавен и предлогот за усвојување на Европскиот акт за слобода на медиумите, кој има цел да обезбеди поголема заштита на медиумската независност, транспарентноста на медиумската сопственост и слободата на новинарите во рамките на ЕУ.⁵²

Табела 2: Преглед на општите заклучоци за состојбите за владеењето на правото во ЕУ (2020 - 2023)⁵³

Година	Независност и ефикасност на судството	Антикорупција	Слобода на медиумите	Проверки и рамнотежи
2020	Висока независност (над 75 %): Австрија, Финска, Германија, Луксембург, Холандија; Ниска независност (до 30 %): Полска: Врховниот суд не е независен, воочено „ефект на заплашување“ за судиите. Унгарија: Проблемот со именувањата на претседателите на судовите. Словачка и Хрватска:	Високи резултати: Скандинавските земји, Холандија, Германија; Ниски резултати: Полска, Малта, Унгарија. Тековни реформи: Финска и Шведска воведуваат Национални	Политички притисок врз медиумите.	Политичка интервенција во уставните судови - Полска и Унгарија.

⁵⁰ [Annex to the communication](#) from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Rule of Law Report, COM(2023) 800 final, p. 1. 2.

⁵¹ [Joint Communication on the fight against corruption, JOIN\(2023\) 12 final, 3 May 2023; and a Proposal for a Directive on combating corruption, COM\(2023\)234 final, 3 May 2023.](#)

⁵² [Proposal for a regulation establishing a common framework for media services in the internal market \(European Media Freedom Act\), COM\(2022\)457.](#)

⁵³ Тенденции за владеењето на правото според податоците од Извештаите за владеење на правото на ЕУ за 2020, 2021, 2022, 2023.

	Проблеми со политички влијанија. Ефикасност: Естонија (напредок - виртуелни судови), Франција (систем за дигитална кривична евиденција), Шпанија (автоматска транскрипција на судското сослушување).	антикорупциски стратегии на иницијатива на ЕУ.		
2021	Ниска независност: Проблеми во Полска во уставната материја; Унгарија (политичко влијание во именување судии). Ефикасност: Дигитализација на (Естонија, Франција, Шпанија).	Нова Директива на ЕУ за заштита на укажувачите; Словачка основа независна Канцеларија за заштита на укажувачите.	Зголемени физички, онлајн и правни притисоци врз новинарите во некои земји.	Ослабнување на судските надзорни тела; Институционалниот баланс е загрозен.
2022	Нови препораки за реформи во судството и поголема транспарентност. Препораки за имплементацијата на пресудите на ЕСЧП.	40 % од пресудите на ЕСЧП во последните десет години не се спроведени; насочени препораки за земјите членки.	За првпат оцена на стратегиските тужби против јавно учество (SLAPPs) во Литванија, Полска, Хрватска, Малта, Италија, Ирска, Словачка.	Некои земји не успеаја да ги имплементираат претходните препораки за владеење на правото.
2023	Висока независност: во 12 земји членки (лидерство на Финска, Данска, Австрија и Германија над 75 %); Ниска независност: Намалување во 13 земји -членки; Полска и Хрватска остануваат на ниско рамниште.	Низок степен на корупција во 9 земји членки. 70 % од ЕУ граѓаните сметаат дека корупцијата е широко распространета; Предлог-директива за борба против корупцијата	Предлог-закон за слобода на медиумите во ЕУ; Продолжени закани против новинари и SLAPPs тужби.	Зајакнат меѓуинституционален дијалог; Предлог-директива за борба против корупцијата.

4. ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО ВО 2024 ГОДИНА: ПРЕДИЗВИЦИ И ПЕРСПЕКТИВИ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА И СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Извештајот за владеење на правото за 2024 година потврди значителни разлики во примената на стандардите меѓу земјите членки на ЕУ. Иако 63% од препораките од претходната година биле разгледани, само 19% биле целосно имплементирани, што укажува на одреден напредок, но и на потреба од вложување повеќе напори во спроведувањето на реформите.

Новите политички тенденции во Европа, особено експанзијата на десничарските партии, претставуваат нов предизвик за владеењето на правото, дури и во земјите со силна демократска традиција. Анализите укажуваат дека континуираното игнорирање на препораките од извештаите за владеењето на правото од страна на одредени земји членки може да ја поткопа демократијата во Европа. Дополнително, автократското лидерство во некои земји може да стане модел за поддршка и имитација од страна на други европски лидери.⁵⁴

Извештајот посочува дека во некои демократии во подем, правосудните системи остануваат политизирани, недоволно финансирани и со нарушена независност (Бугарија, Словачка). Напорите за борба против корупцијата не покажуваат доволна ефикасност (Унгарија, Чешка, Романија), додека медиумскиот плурализам е под сериозна закана во Хрватска, Чешка, Словачка и Словенија. Во некои земји подолго време недостасува правна и демократска контрола врз поделбата на власта (Унгарија, Бугарија, Хрватска). Граѓанското општество и јавниот дискурс се под притисок од властите (Бугарија, Чешка, Унгарија), а маргинализираните групи се или запоставени или активно напаѓани за политички цели (Словенија, Хрватска).⁵⁵

⁵⁴ [Rule of law declining across EU, report warns, the Guardian, 18 March 2024](#)

⁵⁵ [Rule of Law Trajectory Can Swing Rapidly in Emerging EU Democracies, Report Finds, Reporting Democracy, BIRN, 2024.](#)

Табела бр. 3 - Владеење на правото во земјите членки на ЕУ

Држави	Правосуден систем	Антикорупциски рамки	Медиумска средина	Проверки и рамнотежи	Овозможувачка рамка за ГО	Системски прашања за човековите права
Белгија	●	●	●	●	●	○
Бугарија	●	○	○	●	●	●
Хрватска	●	●	●	●	●	●
Чешка	●	●	●	●	●	●
Естонија	●	●	●	●	●	●
Франција	●	●	●	●	●	●
Германија	●	●	●	●	●	●
Грција	●	●	●	●	●	●
Унгарија	●	●	●	●	●	●
Ирска	●	●	●	●	●	●
Италија	●	●	●	●	●	●
Литванија	●	○	●	○	●	●
Холандија	●	●	●	●	●	●
Полска	●	○	●	○	○	○
Романија	●	○	●	●	●	○
Словачка	●	●	●	●	●	●
Словенија	○	○	●	●	●	●
Шведска	●	●	●	●	●	●

Легенда:

- Напредок
- Нема напредок
- Назадвање
- Нема податоци

Извор, Reporting Democracy, BIRN, 2024⁵⁶

Во анализите што беа направени по објавувањето на извештаите се наидува на класификации што ги разликуваат земјите членки со оглед на владеењето на правото. Во едена поранешна анализа земјите членки се поделени во пет категории. „Првата ја нарекуваат „авторитарни“ и во неа се вбројуваат Унгарија и Полска, додека во втората – наречена „најлоша од другите“ ја именува само Бугарија. Потоа следуваат Хрватска, Малта, Романија и Словачка во група т.н. наречена „тешка борба“, алудирајќи на долгите реформи што бавно даваат резултати. Четвртата категорија ја сочинуваат Шпанија, Италија и Португалија – со заеднички именител „јужни предизвици“. Последната и најдобра категорија иронично е наречена „најдобри од другите“ – држави во кои не постојат системски

⁵⁶ [Rule of Law Trajectory Can Swing Rapidly in Emerging EU Democracies, Report Finds, Reporting Democracy, BIRN, 2024.](#)

предизвици за владеењето на правото, но сепак и кај најдобрите има прашања што ја загрижуваат Комисијата.⁵⁷

4.1. Независност во правосудството

Резултатите од 2024 година укажуваат дека се зголемува бројот на држави во кои перцепциите за независност надминуваат 75 % (Данска, Финска, Австрија, Шведска, Луксембург и Ирска). Полска, Хрватска и Бугарија повторно се најдоа на најниско ниво со оглед на перцепцијата (под 30 %).⁵⁸

Со оглед на фактот дека во механизмот за владеење на правото во 2024 година беа вклучени и Албанија, Република Северна Македонија, Србија и Црна Гора, иако за нив нема конкретни препораки во истиот документ, сепак општата слика е дека кај сите перцепцијата на граѓаните за независноста на судството останува релативно ниска.

Во однос на независноста на судските совети и именувањето судии, Унгарија презеде законски измени за зајакнување на Судскиот совет, додека во Шпанија, Полска, Естонија и Холандија се водат дискусии за процедурите за назначување членови. Во Словачка е иницирана заштита од разрешување членови на Судскиот совет, додека во Италија и Шпанија политичките изјави остануваат ризик за судската независност.

Во согласност со препораките од 2023 година, продолжуваат напорите за намалување на политичкото влијание при именувањето судии (Грција, Финска, Ирска), реформирање на селекцијата во повисоките судови (Австрија, Полска) и зајакнување на улогата на судството при избор на високи судски функционери. Сепак, потребни се дополнителни мерки за елиминирање на политичките влијанија (Латвија, Австрија) и зголемување на транспарентноста при селекцијата на судии (Литванија, Шведска).

Тенденцијата кон поголема независност на судството во ЕУ се остварува, меѓу другото, преку самостојно управување со релевантен буџет, што придонесува за зголемена ефикасност и институционален интегритет. На пример, Италија иницираше одвојување на судските такси од Минис-

⁵⁷ Малинка Ристевска Јорданова, [Raportet e para mbi sundimin e ligjit brenda BE-së: jo për ngushëllim, por për shembull, Portlab](#).

⁵⁸ [The 2024 EU Justice Scoreboard](#), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2024) 950.

терството за економија и финансии, со цел да ја зајакне финансиската автономија на судството.

Реформите за зајакнување на институционалните механизми за независност на обвинителствата коишто се одговор на препораките од 2023 година, продолжуваат во повеќе земји членки. Во Полска се преземени чекори за обезбедување независност на обвинителството од Владата преку раздвојување на функциите на министерот за правда и државниот обвинител. Во Чешка реформата на обвинителската служба вклучи заштитни механизми при разрешување на јавниот обвинител и другите раководни обвинители. Во Данска Владата поднесе предлог-закон до Парламентот да се ограничи должината на мандатот на државниот јавен обвинител. Малта продолжува со напорите да се префрли обвинителската надлежност од полицијата кон Канцеларијата на државниот обвинител. Меѓу другото, се развиваат механизми за преиспитување на одлуките на државниот обвинител за неповедување или прекинување постапки. Шпанија е пример за реформа на статусот на јавниот обвинител, која ќе исклучи лица што во последниве години биле на политички функции. Важно прашање што е актуелен предмет на дискусија е моќта на извршната власт да им дава инструкции на обвинителите во конкретни случаи.

Во рамките на ЕУ континуирано се спроведуваат политики за зајакнување на интегритетот во судството. Во некои земји ова вклучува редовни безбедносни проверки на сите судии од страна на специјализирани безбедносни агенции, како што е случајот во Белгија.

4.2. Независноста на судството во Република Северна Македонија

Според Извештајот за владеење на правото, во земјите кандидатки се прават напори за постигнување поголема политичка независност на судските совети преку уставни амандмани (Србија), а преку „ветинг“ на судиите и обвинителите во Албанија.

Во Извештајот за владеење на правото за Република Северна Македонија се изразува загриженост во однос на независноста на судството.⁵⁹ Според податоците, само 25 % од граѓаните и 20 % од компаниите сметаат дека независноста на судовите и судиите е „прилично добра“ или „многу добра“, што покажува дека кај голем дел од граѓаните и компани-

⁵⁹ [Commission Staff Working Document 2024 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in North Macedonia.](#)

ите постои мислење за притисок од страна на Владата и политичарите.⁶⁰ Слични ставови изразиле и над една третина од судиите кои изјавиле дека биле изложени на обиди за надворешно влијание од страна на извршната власт или политичките партии. Дополнително, 46 % од судиите во 2023 година пријавиле обиди за влијание од колеги, а 42 % пријавиле сличен притисок од судии на повисок ранг, како претседатели на судови или судии од повисоки судови.⁶¹

Кон крајот на 2024 година и почетокот на 2025 година правосудството во земјата е изложено на интензивна медиумска и политичка кампања, чија отворена агенда манифестираше одлучна акција за воспоставување на владеење на правото и справување со корумпираните судии и обвинители. Во јавноста се создаде впечаток дека медиумите веќе спроведуваат „неформален ветинг“ поттикнувајќи интензивна дебата за корумпираноста на конкретни судии и обвинители. Во фокусот на овие дебати и владините иницијативи е интерпелацијата на членовите на Судскиот совет, кои се избрани од Собранието на Република Северна Македонија.

Според официјална изјава на Судскиот совет: „Членовите на Судскиот совет во изминатиот период беа во фокусот на јавноста, најпрво поради внатрешните рокади во претседателската функција, оставките и изборот на нови членови, а потоа и по најавите од извршната власт за негово реформирање. Владата пред Нова година започна процес за носење нов закон за Судски совет, кој, според најавите, треба да биде усвоен до јуни годинава. Во меѓувреме, во Собранието е поднесена интерпелација против петмина членови на Судскиот совет што се избираат од страна на Собранието.“⁶² Во продолжение, Судскиот совет изрази загриженост во однос на неговата независност од процесите и одлуките на извршната и законодавната власт од која се очекува да се спроведе интерпелацијата. Во однос на ваквите состојби се огласи и Врховниот суд на Република Северна Македонија, укажувајќи дека: „Секој обид за поткопување на независноста на судската власт преку притисок од каков било вид и од

⁶⁰ Податоците од анкетите за рејтингот на правосудството во Република Северна Македонија треба внимателно да бидат преземани – особено кога не се дава преглед на методологијата и индикаторите според кои се прибирани податоците, бидејќи на тој начин можат да станат инструмент за поголемо политичко влијание во правосудството. На пример, Анкетата на Балкан Барометар за 2024 година покажува дека македонскиот просек во однос на индикаторот - како работат судовите е 2,1 а просекот за регионот е 2,6, а во однос на индикаторот транспарентност македонскиот просек во 2023 бил 2,1 – регионалниот 2,3 што не е значајна разлика, [RCC, Eurobarometer 2024](#).

⁶¹ Неколку високи претставници на судството, вклучително и претседателот на Врховниот суд, јавно го критикуваа влијанието врз судството.

⁶² [Судски совет: Секој обид за поткопување на независноста на судската власт е директна закана за независноста и демократијата на државата](#), Frontline, 13 февруари 2025.

кого било против членовите на Судскиот совет и судиите претставува директна закана за независноста и демократијата на државата и владеење на правото“⁶³

Ваквите иницијативи на новата Влада што беше изгласана во јуни 2024 година се должат на институционална криза што беше најприсутна во Судскиот совет во периодот на 2022/23 година.⁶⁴ Поголем дел од судиите сметаа дека Судскиот совет не може ефикасно да ја заштити нивната независност.⁶⁵

Извештајот за владеење на правото за Република Северна Македонија ги пофали граѓанските иницијативи за нивниот придонес во зголемувањето на транспарентноста во правосудниот сектор, што резултираше со усвојување на новата Комуникациска стратегија на Судскиот совет (2024-2028). Оваа стратегија предвидува редовно објавување распореди на седници, записници, одлуки и други релевантни документи на официјалната веб-страница на Советот. Извештајот дополнително го охрабрува граѓанското општество да продолжи со своите активности за редовен мониторинг на правосудството.⁶⁶

Во Република Северна Македонија веќе се усвоени етички кодекси за судиите⁶⁷ и обвинителите⁶⁸ како дел од напорите за зајакнување на професионалните стандарди и унапредување на интегритетот во правосудниот систем.

⁶³ Врховен суд на Република Северна Македонија, [Соопштение за јавност, 13 февруари 2025](#).

⁶⁴ Во некои извори довербата на граѓаните беше 6%, а некои извори оперираа со бројка од 2%, меѓутоа ретко во јавноста се истакнуваа индикаторите и другите методолошки постапки според кои се мерела перцепцијата.

⁶⁵ [Commission Staff Working Document 2024 Rule of Law Report Country Chapter on the Rule of Law situation in North Macedonia](#).

⁶⁶ Значајна улога во зголемувањето на транспарентноста во правосудството одиграа граѓанските здруженија, кои активно ја следат работата на институциите и придонесуваат со објективни анализи. Меѓу нив, Здружението „Сите за правично судење“ имаше директна улога во мониторингот на Судскиот совет, обезбедувајќи стручни процени и препораки за унапредување на неговото функционирање.

⁶⁷ [Кодекс за етика на Судиите и Судиите поротници](#), Врховен суд на Република Северна Македонија, 2019.

⁶⁸ [Етички кодекс на Јавните Обвинители во Република Северна Македонија, Јавно Обвинителство на Република Северна Македонија, 2021](#). Во својата прва верзија етичкиот кодекс на ЈО беше подложен на јавни критики бидејќи предвидувааше обвинителите да не смеат јавно да ги коментираат одлуките донесени од Советот и од раководителот на Обвинителството. Исто така, тој вклучуваше правила за однесувањето и облекувањето на обвинителите надвор од работното време. Види повеќе во: [Етички кодекс за замолчување на обвинителите](#), Радио Слободна Европа, 28 јули, 2021.

4.3. Ефикасност на правосудните системи

Ефикасноста на правосудните системи е клучна за заштитата на правата, правната сигурност и довербата на граѓаните во владеењето на правото. Долготрајните судски постапки и бавноста во решавањето на предметите ја намалуваат довербата на граѓаните и бизнисите во националните правосудни институции. Еден од условите што покажува позитивни тенденции во поглед на независноста и ефикасноста во некои од земјите на ЕУ е зголемувањето на платите на судиите и на обвинителите (Латвија и Шпанија). Ниските нивоа на плати, меѓутоа остануваат предизвик, што доведува до недостиг од квалификуван кадар. На пример, во Словенија платите на судиите и јавните обвинители не биле променети од 2012 година, при што Владата предложи делумно зголемување, а Уставниот суд одреди како треба да се спроведе постапката за ова прашање. Во Германија, иако се преземени чекори за дополнителни ресурси во судството, нивото на плати на судиите останува проблем. Посебен проблем се платите во судската и обвинителската администрација што се бележи во Литванија, но и во други држави. Посебни тешкотии се забележуваат во регрутирање кадар во различни области од правосудниот систем.

Земјите од проширувањето исто така се соочуваат со ограничувања во ресурсите. Србија спроведува Стратегија за човечки ресурси во судството 2022-2026, но слабата атрактивност на судската кариера останува предизвик.

Во Република Северна Македонија измените на законите за плати на судиите и обвинителите не успеаја да го решат проблемот со ниската привлечност на овие професии.⁶⁹

Во Република Северна Македонија еден од клучните проблеми што влијае врз ефикасноста и квалитетот на правдата е недостиг на интероперабилност. Размената на информации, како што е проверката на лични податоци, сè уште се одвива преку писмени барања до институции како што е МВР, што може да трае со недели или месеци. Овој проблем е

⁶⁹ Во рамките на НКЕУ-МК, речиси на секоја од 16-те одржани сесии посветени на Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права, беа истакнати препораки за недостиг на ресурси за зголемување на ефикасноста на правосудството. Во текот на дијалогот, постојано беа изнесувани реакции за намалениот законски утврден процент од државниот буџет, кој треба да изнесува 0,8 % од бруто-домашниот производ (БДП) на буџетот на Република Северна Македонија. Наместо тоа, правосудниот сектор добива само 0,28 % од БДП, што претставува 58 % помалку од законски утврдениот минимум. Исто така, голем предизвик за автономноста во правосудството е одобрувањето на Министерството за финансии за распоредување на средствата, т.е. одобрување финансии за конкретни вработувања на судиите.

истакнат и во Извештајот за владеење на правото за 2024 година, каде што дигитализацијата и модернизацијата на системите за размена на податоци се препознаени како неопходност во реформите. Интероперабилноста значително ќе придонесе за побрз и побезбеден пренос на податоци, што е особено важно во борбата против корупцијата.⁷⁰

Адвокатите и адвокатските комори и натаму играат клучна улога во обезбедувањето пристап до правда и заштита на фундаменталните права, вклучително и правото на правично судење. Во земјите членки на ЕУ се преземаат иницијативи за намалување на судските трошоци и реформирање на системите за граѓанска правна помош, со цел подобрување на пристапот до правна заштита. На пример, во Словачка се спроведуваат иницијативи за проширување на пристапот до бесплатна правна помош за граѓаните. Дobar пример е Финска, која ја зајакнува Националната служба за правни услуги, основана за да обезбеди конзистентна и висококвалитетна правна помош.

Од друга страна, во Бугарија беше донесен закон за задолжителна медијација, кој требаше целосно да стапи во сила во јули 2024 година. Сепак, Уставниот суд го прогласи за неуставен.⁷¹

Во Република Северна Македонија адвокатите имаат суштинска улога во правосудниот систем, но честопати се перципираат како маргинализирани и недоволно вклучени во клучните процеси на реформите. Иако нивното влијание врз судските постапки е значајно, адвокатската професија главно функционира во рамките на приватната сфера, со ограничено учество во институционалните правосудни политики и јавните правни дискусии. Сепак, кон крајот на 2024 година се забележуваат повеќе иницијативи за подобрување на соработката меѓу правосудните институции и адвокатските здруженија. Овие иницијативи имаат цел зголемување на улогата на адвокатите во унапредувањето на правосудниот систем, вклучително и нивно поактивно вклучување во процесите на правни реформи, судската практика и механизмите за заштита на човековите права.⁷²

⁷⁰ Излагање на Даниела Алексовска-Стојановска, судија во Основен кривичен суд, Скопје, 15 сесија на НКЕУ-МК на тема: „Пристап до правдата: Подигнување на ефикасноста на судските постапки и квалитетот на судската правда“ - 6 ноември 2024 година. [Агенда](#).

⁷¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [2024 rule of law report](#).

⁷² [Адвокатите сакаат да бидат дел од Судскиот совет. Телевизија 24, 24.02.2025](#)

4.4. Спречување и борба против корупцијата во Европската Унија и земјите кандидатки за членство

Корупцијата го поткопува испорачувањето на јавните услуги и ја разорува довербата на граѓаните и бизнисите во јавните институции, создавајќи чувство на неправда и загрозувајќи го владеењето на правото.⁷³ Ефикасната борба против корупцијата бара балансирана комбинација од превентивни и репресивни мерки, стабилна правна и институционална рамка, ефективни истраги и кривично гонење, како и јасна политичка волја за спроведување на антикорупциските политики.

Истражувањата на Евробарометар за 2024 година покажуваат дека корупцијата останува сериозен проблем за граѓаните и бизнисите во ЕУ. Приближно 68% од Европејците сметаат дека корупцијата е широко распространета во нивната земја, а 41% веруваат дека нивото на корупција се зголемило. Покрај тоа, 57% сметаат дека напорите на нивната влада за борба против корупцијата не се ефикасни. Од бизнис-заедницата, 65% од компаниите веруваат дека корупцијата е распространет проблем, додека 51% сметаат дека е малку веројатно корумпирани поединци или компании во нивната земја да бидат откриени, пријавени или гонети од страна на надлежните институции.⁷⁴

Резултатите од Индексот за перцепција на корупцијата (CPI) покажуваат дека повеќе од половина од 20-те најдобро рангирани земји на меѓународно ниво се земји членки на ЕУ. Сепак, разликите меѓу земјите членки остануваат, вклучително и во однос на трендовите во последните години.

Клучен инструмент во оваа борба се националните антикорупциски стратегии, кои треба да обезбедат координиран и интегриран пристап во сите релевантни политики. Сите земји членки на ЕУ имаат вакви стратегии, но со различен степен на сеопфатност и имплементација.

Во земјите од Западен Балкан, иако се усвоени антикорупциски стратегии, нивната ефективна имплементација останува ограничена, главно поради недостиг на политичка волја. Во Албанија спроведувањето на стратегијата е во тек, но фокусот е претежно насочен кон секторите со висок ризик, како што е организираниот криминал, додека другите области остануваат недоволно покриени. Во Северна Македонија бавната имплементација на антикорупциската стратегија продолжува да биде значаен предизвик. И покрај тоа што корупцијата, особено високата коруп-

⁷³ Лорд Актон, [Acton – Creighton Correspondence](#), Писмо бр. 1, Кан, 5 Април, 1887: “Мојта има тенденција да корумпира, а апсолутната мој апсолутно корумпира”.

⁷⁴ [Standard Eurobarometer 102 - Autumn 2024](#).

ција, постојано се нотира како сериозен проблем во релевантните извештаи, напредокот во нејзиното сузбивање е ограничен, што дополнително ја поткопува довербата во институциите.

Сите земји на ЕУ имаат правни рамки за борба против корупцијата, но кај многу од нив се забележуваат недостатоци. Врз основа на претходните извештаи, се спроведуваат законски измени насочени кон зголемување на санкциите, особено за мито, со строги забрани за вршење јавни функции (Австрија). Некои држави ја прошируваат регулативата за мито кај јавните службеници, вклучувајќи поголеми казни за правни лица. Германија, пак, усвои закон за зајакнување на мерките против тргување со влијание меѓу пратениците.

Во Бугарија, во рамките на Планот за обнова и отпорност, Комисијата за борба против корупцијата и одземање на нелегално стекнат имот беше поделена на две тела: Антикорупциска комисија и Комисија за одземање нелегално стекнат имот, со цел зголемување на ефикасноста.

Во Полска властите планираат укинување на Централното антикорупциско биро и пренос на неговите надлежности на Централното истражно биро на полицијата (CBSP), со цел подобра координација и интеграција на антикорупциските мерки во полициските структури.

Капацитетот на органите за спроведување на законите, обвинителствата и судството е од суштинско значење за ефикасната борба против корупцијата. Специјализираните единици, експертизата и соодветните човечки ресурси мора да одговорат на сè покомплексните корупциски случаи. Еден од најистакнатите примери е Романската национална дирекција за антикорупција (DNA),⁷⁵ специјализирано обвинителство со независен статус и овластување да истражува и да гони случаи на висока корупција, вклучувајќи министри, пратеници, градоначалници, судии и обвинители. Во изминатите години ова независно тело успешно процесуираше голем број случаи, што ја зголеми довербата во правосудниот систем.⁷⁶

⁷⁵ [Summary. Preventing and Combating Corruption Activities](#), 2024, National Anti-Corruption Directorate, Romania.

⁷⁶ [Romania's Liviu Dragnea Jailed for Corruption](#), Orgnised Crim and Corruption Reporting Project, May 2019.

Случајот Ливиу Драгнеа во Романија претставува пример за успешно процесуиран случај на висока корупција во рамките на ЕУ. Драгнеа како лидер на владејачката Социјал-демократска партија (PSD) и претседател на Долниот дом на парламентот, бил осуден на три и пол години затвор во 2019 година за злоупотреба на службената должност. Тој незаконски овозможил фиктивни вработувања во државната администрација, каде што лица примале плата од буџетот, но всушност работеле за партијата. Изрекувањето на казната на Драганеа е под притисокот на ЕУ условена со одземање на многу од привилегиите на Романија, вклучувајќи забрана за безвизно патување во Шенген-зоната.

Меѓутоа, беа спроведени законски измени што ја ограничија нејзината надлежност, покажувајќи дека покрај човечките ресурси и експертизата, неопходна и е постојана политичка поддршка за независноста на антикорупциските институции.

Во некои земји членки постојат проблеми во истрагите и гонењето на случаи на висока корупција, со одбивателни санкции и отсуство на конечни пресуди.⁷⁷ Во Словачка, на пример, ефективната борба против високата корупција е попречена од недостиг на координација меѓу истражителите и обвинителите, како и од злоупотребата на овластувањата на јавниот обвинител за поништување истраги и кривични постапки поврзани со корупција. Во Унгарија некои случаи на висока корупција стигнаа до фаза на обвинение, но ретки се осудителни пресуди, а недостигот на солидна историја на истраги и гонење на обвиненија за корупција што вклучуваат високи функционери и нивниот најблизок круг останува сериозна загриженост. Истото се однесува и за Малта⁷⁸

Во рамките на ЕУ постојат примери каде што реформите во кривичното законодавство ја поткопуваат борбата против корупцијата. Во Словачка законските измени доведоа до намалување на санкциите за корупција, скратување на роковите за застареност и укинување на Специјалното обвинителство. Во Италија укинувањето на прекршокот за злоупотреба на функција и ограничувањата за тргување со влијание се сметаат за пречка за ефикасна истрага. Ваквите трендови ризикуваат да придонесат за засилување на политичкото влијание и авторитаризам.

На пример, во Црна Гора истрагите и гонењето случаи на висока корупција се стабилни, меѓутоа недостигот на судски процеси и конечни пресуди придонесува за перцепцијата на неказнетост.⁷⁹

⁷⁷ Во периодот 2020–2021 година, во Бугарија се одржаа масовни демонстрации, главно во Софија, но и на други места. Протестите беа израз на долгогодишното незадоволство од ендемската корупција и заробувањето на државата од страна на тогашните власти. Еден од најпознатите случаи што го засили јавниот револт беше објавувањето фотографии во 2020 година, на кои наводно се прикажува тогашниот премиер како спие покрај ноќна маса со купишта пари и златни прачки. И покрај протестите, случајот не доведе до значајни правни последици, [2020–2021 Bulgarian protests](#).

⁷⁸ Во Малта, случајот со убиството на истражувачката новинарка Дафне Каруана Галиција во 2017 година го истакна недостигот на ефикасни истраги и гонење на висока корупција. Иако нејзините истражувања открија корупциски скандали поврзани со високи владини функционери, многу од овие случаи останаа без судска разрешница. Дополнително, во 2024 година Малта падна на најниското ниво досега на Индексот за перцепција на корупцијата на Транспаренси интернешнл, што укажува на перцепцијата за широко распространета корупција и неефикасност во нејзиното гонење, [Corruption in Malta](#).

⁷⁹ Во мај 2018 година, новинарката Оливера Лакиќ беше застрелана во ногата откако откри соучество на високи црногорски функционери во шверцот со цигари. И покрај сери-

4.5. Корупцијата во Република Северна Македонија: Нови законски решенија за неказнетост

Република Северна Македонија е посочена како негативен пример за ослабување на правната рамка за борба против корупцијата по измените на Кривичниот законик од 7 септември 2024 година. Според „Транспаренси интернешнел“, постои висок степен на неказнивост за висока корупција, со ретки институционални иницијативи за истраги кога се инволвирани високи функционери. Извештајот наведува дека досега ниту еден висок политичар не е изведен пред правдата, што укажува на длабока култура на политички протекционизам и партиска контрола. Дополнително, останува сериозен проблем донесувањето закони по мера на приватни интереси, а препораките од минатото укажуваат на продолжено државно заробување и отсуство на вистински реформи.⁸⁰

Како дел од напорите на меѓународната заедница за борба против високата корупција беше т.н. Пржински договор, во кој беа формулирани препораки за формирање на Специјалното јавно обвинителство (СЈО), кое започна со активности во 2015 година. Истрагите на Обвинителството главно се базираа врз информациите од незаконското прислушување – тонски снимки што укажуваа на вмешаност на високи владини функционери во изборни манипулации, судски злоупотреби и политички притисоци.⁸¹ СЈО неславно заврши во 2019 година, откако неговата водечка обвинителка беше осудена за злоупотреба на функцијата и фатена во коруптивни скандали. Ова доведе до укинување на институцијата, прераспоредување на обвинителите и префрлање на истрагите во Основното јавно обвинителство за организиран криминал и корупција. Од вкупно 40 незавршени процеси, само пет предмети беа затворени, додека многу истраги останаа без поднесени обвиненија, што остави впечаток на голем неуспех во борбата против високата корупција во земјата.⁸²

озноста на случајот и силниот јавен интерес, немаше значајни правни последици за инволвираниите високи претставници. Слично на тоа, лица со наводни врски со организираниот криминал беа уапсени и испрашувани во врска со убиството на косовскиот српски политичар Оливер Ивановиќ, но истрагата остана нерешена. Нарачани убиства во мафијашки стил стануваат сè почеста појава во регионот, што се поврзува со долготрајната нетрпеливост и борбата за моќ меѓу криминалните групи. [Жаришта на организиран криминал во Западниот Балкан](#), The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2019.

⁸⁰ [Висока корупција и закони скроени по мерка на Република Северна Македонија](#), Transparency International, 2020.

⁸¹ Извршната власт незаконски прислушувала повеќе од 20.000 телефонски броеви, [Национален систем за интегритет : оценка за Република Северна Македонија](#), 2024.

⁸² Ibid, стр.13

Извршната и законодавната власт искажуваат високо ниво на декларативна посветеност на борбата против корупцијата, но резултатите остануваат слаби, што укажува на потреба од подобрување на внатрешното управување и поголема институционална одговорност.⁸³ Според Годишниот извештај за 2024 година на Државната комисија за спречување на корупцијата, од вкупно предвидените активности во рамките на Националната стратегија за спречување на корупцијата (2021 – 2025), само 22 активности (13 %) се целосно спроведени, 55 (33 %) се во тек, додека дури 89 (54 %) сè уште не се започнати. Овие податоци јасно упатуваат на недостиг на политичка волја и институционална ангажираност за доследна имплементација на Стратегијата.⁸⁴

Сегашната владејачка гарнитура уште на почетокот од мандатот се соочи со извештаите на Европската комисија (јули 2024) и Извештајот за владеење на правото, кои укажуваат на длабоки и системски предизвици во правосудниот сектор. Првите месеци од 2025 година беа одбележани со турбуленции во обвинителството, што дополнително ја усложни состојбата.⁸⁵ Во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција беше спроведен внатрешен надзор поради критики за бавност во постапувањето по случаи на висока корупција. Ревизијата откри нестручно и несовесно постапување, по што беше поведена дисциплинска постапка против јавен обвинител од Вишото обвинителство.⁸⁶

Сепак, овие интервентни иницијативи беа поттикнати од силниот јавен и медиумски притисок, особено по објавувањето нови имиња на американските санкциски листи, меѓу кои и еден обвинител. Власта реагираше со демонстрирање цврста политичка волја за борба против корупцијата и организираниот криминал, што резултираше и со иницијатива за разрешување на републичкиот јавен обвинител – назначен од претходната владејачка коалиција – поради наводно незаконско имену-

⁸³ [Report of Rule of Law mechanism for North Macedonia, 2024.](#)

⁸⁴ [Commission staff Working Document 2024 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in North Macedonia](#) стр. 16.

⁸⁵ „Институцијата е во распаѓање, притисоци од сите страни. Доволно е што има лоши меѓучовечки односи, плус слаби резултати“ – изјава на професорот Гордан Калаџиџев – преземено од [Власта со „робусна акција“ во правосудството](#), Радио Слободна Европа, 12 февруари 2025.

⁸⁶ Републичкиот јавен обвинител во декември 2024 година донесе одлука за спроведување надзор врз работата на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал, поради наодите во годишниот извештај, кој содржеше податоци исклучиво за случаи поврзани со трговија со дрога и шверцување мигранти. „На новинарско прашање зошто нема информации за случаи на корупција меѓу високи функционери, обвинителот, додека си заминуваше, кусо прокоментира: „Ако де. Тоа е сега, здравје!“ [Ќе се исчисти ли „под тепихот“ во обвинителскиот двор? Deutsche Wele, 5 декември 2024 година.](#)

вање на јавен обвинител во Вишото обвинителство. Овој навод, сепак, не беше потврден од Советот на јавни обвинители.⁸⁷

Во однос на иницијативата за разрешување на обвинителот, постојат поделени мислења. Претставници на граѓанскиот сектор побараа од Владата транспарентно образложение и аргументирана основа за ваквиот потег. Овие процеси се одвиваат паралелно со постапките за разрешување на петмина членови на Судскиот совет избрани од страна на Собранието, што дополнително ја вжештува правосудната сцена.

Справувањето со корупциските ризици поврзани со организираниот криминал и неговото инфилтрирање во јавните служби, особено во безбедносните институции и судството, станува сè повисок приоритет, и тоа не само за Република Северна Македонија, туку и за земјите членки на ЕУ.⁸⁸ Извештаите идентификуваат критични подрачја, особено корупција поврзана со трговијата со дрога и активностите на организирани криминални групи, кои претставуваат сериозна закана за владеењето на правото.

4.6. Конфликтот на интереси и интегритетот на високите владини претставници и членовите на парламентот

Конфликтот на интереси претставува клучен елемент во регулативите на ЕУ, особено строго третиран кога се работи за измами и злоупотреба на буџетот на Унијата. Во последните години се забележува тенденција на проширување на оваа регулатива кон нови области, со цел зајакнување на транспарентноста, отчетноста и интегритетот во управувањето со јавните средства.⁸⁹

⁸⁷ Според јавните известувања, „неколку стотици случаи од МВР и од Финансиската полиција се наоѓаат во Обвинителството, но по нив не се постапува. [Власта со „робусна акција“ во правосудството](#), Радио слободна Европа, 12 февруари 2025.

⁸⁸ [Commission staff working document 2024 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in North Macedonia](#).

⁸⁹ - [Regulation \(EU, Euratom\) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union](#).

- [Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement](#).

- [Directive \(EU\) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law \(PIF Directive\)](#).

- [Council Regulation \(EU\) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office \('the EPPO'\)](#).

Концептот на т.н. „ротирачки врати“ (revolving doors) укажува на ризикот од коруптивни практики кога поединци преминуваат од јавниот во приватниот сектор, носејќи со себе доверливи информации или влијание што може да се искористи за приватни интереси. Исто така, обратниот процес — кога лица од приватни компании или лобистички организации стануваат дел од јавната администрација — може да резултира со креирање политики што ги фаворизираат нивните поранешни работодавци, на сметка на јавниот интерес.⁹⁰ На овој начин, приватниот сектор добива несразмерно влијание врз јавните политики преку поранешни функционери.

За да се намали овој ризик, многу земји воведоа заштитни мерки, како што се:

- периоди на чекање (cooling-off periods), кои забрануваат веднаш вработување во сродни приватни сектори;
- обврска за транспарентност, преку јавно објавување на новите ангажмани по напуштањето на функцијата;
- санкции за прекршување на правилата за конфликт на интереси, со цел зачувување на етичките стандарди и заштита на јавниот интерес.⁹¹

Иако интегритетот на судиите и обвинителите и натаму е во постојан фокус на ЕУ, сè поголемо внимание се посветува и на интегритетот на високите владини претставници и пратениците, иако јавниот интерес за оваа тема е помал и помалку структуриран. По големиот корупциски скандал во декември 2022 година во кој беа инволвирани неколку европратеници, Европската Унија иницираше формирање на Етичко тело на ЕУ.⁹² Целта на ова тело е да воспостави „заеднички, јасни и транспарентни“ етички стандарди за сите политичари во институциите на ЕУ. Овие стандарди ќе ги опфатат клучните области, како што се прифаќање пода-

⁹⁰ Еден од најконтроверзните случаи на „revolving doors“ во ЕУ е поврзан со Жозе Мануел Барозо, поранешен претседател на Европската комисија (2004–2014), кој во 2016 година, две години по напуштањето на функцијата, стана претседател на Goldman Sachs International. Овој потег предизвика загриженост за потенцијален конфликт на интереси и доведе до етичка истрага од страна на Европската комисија, како и петиција со над 150.000 потписи за воведување построги правила за „revolving doors“. [Deutsche Welle, 9 of December, 2016.](#)

⁹¹ Во Франција постои Високиот орган за транспарентност во јавната сфера (HATVP), кој оценува дали поранешните функционери можат да работат во одредени приватни сектори. Во Португалија постојат строги периоди на чекање, а во Германија федералната влада може да забрани премин во приватен сектор до 18 месеци.

⁹² [Corruption scandal: MEPs insist on reforms for transparency and accountability](#)

роци, водење и објавување состаноци, декларирање интереси и имот, споредни активности, како и ангажмани по завршување на јавната функција. Овој чекор претставува обид да се воспостави единствена рамка за етика што ќе важи низ сите институции на Унијата.

Етичкото тело ќе има исклучиво советодавна улога, промовирајќи етички правила и размена на добри практики меѓу институциите на ЕУ.⁹³ Меѓутоа, истрагите за корупција и измами ќе продолжат да ги водат специјализираните тела – Канцеларијата за борба против измами на ЕУ (OLAF) и Канцеларијата на европското јавно обвинителство (EPPO).⁹⁴

Декларациите за имот и интереси на јавните функционери се клучен механизам за зголемување на транспарентноста и отчетноста во јавниот сектор и важен предуслов за унапредување на интегритетот и спречување на корупцијата. Повеќето земји членки имаат прописи што ги обврзуваат носителите на политички и извршни функции на вакво обелоденување. Сепак, постојат значителни разлики во обемот, транспарентноста и достапноста на податоците, како и во ефикасноста на нивната проверка и спроведување.

Во Република Северна Македонија јавните функционери се должни да поднесуваат изјави за имотна состојба согласно со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, преку електронскиот систем на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). Иако овие изјави претставуваат потенцијално моќна антикорупциска алатка, нивната ефективност останува ограничена.

Главните слабости произлегуваат од недоволно ефикасен механизам за проверка на точноста на податоците и од фактот што ДКСК има претежно превентивна улога. Комисијата има овластување да спроведува истраги, да подготвува извештаи и да ги информира надлежните институции во случаи на утврдени неправилности, но нема мандат да изрекува санкции.⁹⁵

Истражувањата укажуваат дека голем број функционери пријавуваат несоодветни или нецелосни податоци во имотните изјави, без да се соочат со правни последици. Граѓанското општество и медиумите често алармираат за несразмерност меѓу животниот стандард на политичарите и нивниот пријавен имот, но конкретни истраги ретко следуваат. Практиката на системски проверки на животниот стил како потенцијален инди-

⁹³ [Body for Ethical Standards: MEPs support deal between EU institutions and bodies](#), 22 April 2024, News European Parliament.

⁹⁴ Алберто Алемано, [The EU interinstitutional body for ethical standards: A legal and policy analysis](#), Wiley, 26 August, 2024.

⁹⁵ Борче Давитковски, Гордана Лажетиќ, Ана Павловска-Данева, Дивна Илиќ-Димоски, Константин Битраков, [Антикорупциско право](#), Правен факултет „Јустинијан Први“ стр. 203

катор за корупција или прикривање имот е слабо развиена и ретко се применува, што дополнително ја поткопува превентивната и контролна улога на механизмите за антикорупциска транспарентност.⁹⁶

Дополнителен проблем е опсегот на лицата чии имотни состојби подлежат на пријавување – во некои земји се вклучуваат само брачните партнери и децата, додека во други и пошироките роднини. Исто така, опфатот на функциите што подлежат на оваа обврска варира – од високи функционери до директори, претседатели на комисији и советници. На пример, во Романија проширување на оваа обврска до вториот ешалон на управување би значело приближно 300.000 имотни изјави, што значително ја усложнува постапката за следење и проверка. Ова покажува дека иако постојат механизми за зголемување на транспарентноста, нивната имплементација останува натамошен предизвик.

Сериозен проблем при процената на имотната состојба е разликата меѓу декларираната и реалната вредност на имотот, како и цената по која тој е набавен. Ова ја отежнува објективната евалуација и отвора простор за прикривање богатство.⁹⁷

Во земјите од регионот постојат значителни разлики во времетраењето на јавното објавување на имотните изјави. Во Хрватска тие остануваат достапни една година по истекот на мандатот, во Србија три години, додека во Северна Македонија изјавите стануваат недостапни веднаш по завршување на функцијата. Ова значително го отежнува истражувачкиот процес и го ограничува јавниот увид во имотните состојби на поранешните функционери.

Иако постои техничка можност за вкрстување на податоците меѓу институциите, како што се даночните управи, катастарите и централните банки, практичната примена на овие механизми останува ограничена. Недоволната верификација, слабата институционална координација и

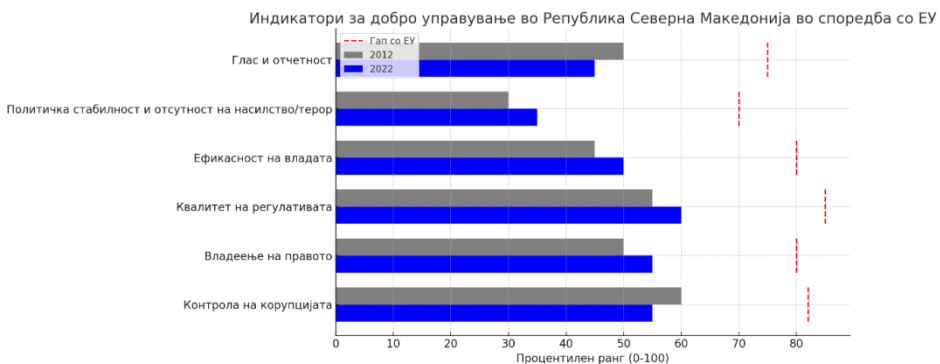
⁹⁶ Во Република Северна Македонија, Државната комисија за спречување и борба против корупцијата презема значајни иницијативи за јакнење на интегритетот на јавните функционери. Клучни документи преку кои се покрива оваа област се: Прирачникот за лицата за интегритет (2022), Насоки за примена на политиката на интегритет (2021), Систем на интегритет за државните органи и институции од јавен сектор, Концептот за интегритет на Северна Македонија, како и многу други документи донесени од страна на Владата и министерствата.

⁹⁷ Во Унгарија се забележани случаи каде што луксузни двокатни вили биле пријавени како „винарски визби“ за да се избегнат даночни обврски и регулаторен надзор. Во Бугарија скандалот „Апартментгејт“ откри злоупотреби при купување недвижности по драстично пониски цени од страна на високи владини функционери. Иако неколкумина поднесоа оставки, истрагите за корупцијата останаа ограничени, Rolling back state capture in Southeast Europe, [Seldi](#), 2023.

ограничениот пристап до клучни информации претставуваат сериозна пречка за ефикасна борба против високата корупција.

Во земјите од ЈИЕ-9, санкциите за непочитување на обврските за поднесување имотни изјави често се симболични и не дејствуваат одвраќачки. Казните за задоцнето или неподнесување изјави обично изнесуваат од 200 до 1000 евра – износ што многу функционери го перципираат како прифатлив трошок, па свесно одлучуваат да ги игнорираат законските обврски. Дополнителен проблем е што дури и кога се иницира истрага, лицето за кое се води постапката ретко се соочува со конкретни последици, бидејќи казнените механизми често бавно се спроведуваат или воопшто не се споредуваат. Институциите што треба да вршат контрола немаат доволно ресурси за ефикасно следење и санкционирање.⁹⁸

Графикон бр. 1. Индикатори за добро управување во Република Северна Македонија



Извор: Светска банка, 2024 година⁹⁹

5. СЛОБОДА И ПЛУРАЛИЗАМ НА МЕДИУМИТЕ

Слободни и независни медиуми претставуваат значаен фактор за демократијата, како и механизам за надзор на власта што влијае врз транспарентното работење и одговорноста. Секаков притисок врз медиумите,

⁹⁸ Ibid. стр. 5

⁹⁹ Презентација на [Јоана Маиоска](#) на 4. сесија на Работната група 6 на НКЕУ-МК „Антикорупција“, одржана на 10 септември 2024 година со наслов: „Податоци на кои им веруваме: Предуслов за посилна економија и ефикасна борба со корупцијата“.

особено политички притисок ја поткопува медиумската слобода, како и правото на граѓаните да бараат, да примаат и да споделуваат информации.

Според Извештајот за владеење на правото за 2024 година за ЕУ, медиумскиот простор сè повеќе го контролираат големи медиумски куќи, чие влијание може сериозно да го загрози медиумскиот плурализам и уредувачката независност.

Со цел да воспостави појасни правила и да го заштити јавниот интерес, ЕУ иницираше повеќе регулаторни мерки во медиумскиот сектор. Меѓу нив се и иницијативите за заштита на новинарите од стратегиски тужби (SLAPPs) – злоупотребувачки судски постапки со цел заплашување и замолчување на поединци или организации што учествуваат во јавни дебати од значаен општествен интерес.

Регулаторниот контекст на ЕУ во оваа област го сочинува Директивата (ЕУ) 2024/1069¹⁰⁰, која воведува неколку клучни заштитни мерки, меѓу кои: можност за судовите рано да ги отфрлат очигледно неоснованите тужби; можност за обесштетување на тужените во случаи на неосновани тужби; и воведување санкции против ваквите тужители. Сепак, оваа директива обезбедува заштита само од пресуди донесени во рамките на ЕУ, но не и од оние што потекнуваат од трети земји.¹⁰¹

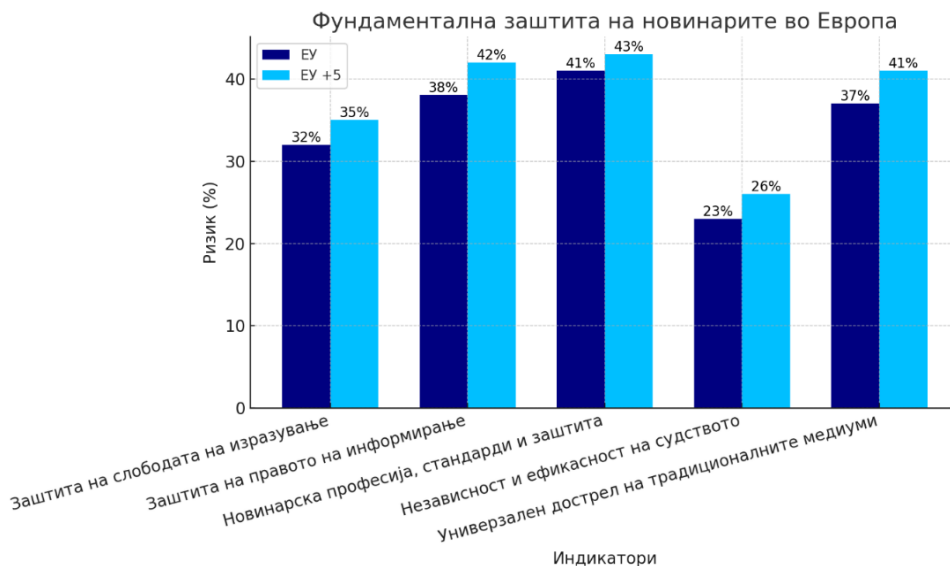
Во сетот мерки на ЕУ е легислативата за заштита на медиумскиот плурализам се наведени следниве области: транспарентност во податоците за медиумската сопственост, фер распределба на државното рекламирање и независност на јавните медиуми.¹⁰²

¹⁰⁰ [Directive \(EU\) 2024/1069 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024](#) on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded claims or abusive court proceedings ('Strategic lawsuits against public participation')

¹⁰¹ Ефективноста на Директивата веќе има позитивно влијание. На пример, Гринпис Интернешнел (Green Peace International) соочувајќи се со неосновани судски постапки поднесени од компанијата Energy Transfer поднесе тужба во холандски суд образложувајќи дека компанија го користи правниот систем за да ги замолчи. Процесот сè уште е во тек, но Директивата внесува нова димензија во неоснованите тужби за јавен дискурс. [Financial Times, 11 Februari 2025](#).

¹⁰² [European Media Freedom Act, Regulation](#) (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act) (Text with EEA relevance)

Графикон бр. 2: Безбедносен медиумски ризик на земјите членки на ЕУ и земјите кандидатки за членство.



Извор: [Monitoring Media Pluralism in the Digital ERA, 2024](#), Centre for Media Pluralism and Media Freedom.

Графиконот дава општ преглед на безбедносните ризици поврзани со слободата и плурализмот на медиумите во Европската Унија, вклучувајќи ги и земјите кандидатки. Од прикажаните податоци може да се заклучи дека сите земји членки се соочуваат со одреден степен на ризик во однос на наведените индикатори, но овие ризици се поизразени во земјите кандидатки.¹⁰³

Според резултатите од Извештајот за владеење на правото за 2024 година, заштитата на новинарите во европските држави се наоѓа на средно ниво на ризик, со особено изразен ризик во областа на дигиталната безбедност. Во текот на 2024 година безбедносниот ризик за новинарите изнесувал 37%, што претставува зголемување од три проценти во споредба со претходната година.

¹⁰³ Македонските новинари, на пример, често се соочуваат со тужби. Во 2023 година биле поднесени 19 тужби против новинари, при што особено загрижувачки е што биле регистрирани 6 SLAPP тужби, што укажува на отсуство на ефикасен механизам за нивно спречување. Значаен чекор во оваа насока е преземен со назначувањето специјален обвинител во Јавното обвинителство, чија надлежност е следење на нападите врз новинари и медиумски работници. Извештај од Здружението на новинари, 2023

Земји со низок ризик се: Австрија, Белгија, Данска, Естонија, Финска, Германија, Ирска, Литванија, Луксембург, Португалија, Словачка, Шведска, Чешката Република и Холандија.

Земји со среден ризик се: Албанија, Бугарија, Хрватска, Кипар, Франција, Грција, Унгарија, Италија, Латвија, Малта, Црна Гора, Полска, Романија, Србија, Словенија, Шпанија и Република Северна Македонија.

Според податоците, во одредени земји во текот на 2024 година е забележано подобрување на медиумскиот плурализам, со што тие се приближија кон групата земји со низок ризик. Ова се однесува на Кипар, Франција, Италија, Латвија, Малта и Република Северна Македонија.¹⁰⁴

Графикон бр. 3. Заштита на новинарите во Европа 2024



Извор – според податоците од [MONITORING MEDIA PLURALISM IN THE DIGITAL ERA, 2024](#)

Зајакнување на независното функционирање на националните медиумски регулатори има посебно значење за плурализмот на медиуми-

¹⁰⁴ [Monitoring media pluralism in the digital era, 2024](#), Center for Media Pluralism and Media Freedom.

те. Оваа област во ЕУ е регулирана со Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги (Директива 2024/1083).¹⁰⁵

Сопственоста на медиумите е клучна за медиумскиот плурализам, бидејќи директно влијае врз уредувачката политика. ЕУ веќе презеде чекори за зголемување на транспарентноста во оваа област.

Според Извештајот за владеење на правото (2024), Ирска, Грција и Шпанија напредуваа со воспоставување онлајн регистри за медиумска сопственост. Сепак, загриженост предизвикуваат независноста и непристрасноста на медиумските регулатори во Унгарија, Словенија, Хрватска, Бугарија и Полска, каде што недостасуваат гаранции за спречување на политичко мешање при нивното именување и работење. Грција е посочена како држава што презема иницијативи за зајакнување на својот медиумски регулатор, но со препораки за подобрување на ресурсите за негово ефективно функционирање.

За спроведување на препораките за подобрување на состојбите во регулаторните тела, особено значајна е Регулативата (ЕУ) 2024/1083, која ќе биде правосилна на 8 август 2025 година и со која се зајакнуваат стандардите за транспарентност.

Во Република Северна Македонија печатените и електронските медиуми мора да ја објават сопственоста пред регулаторното тело, додека дигиталните медиуми остануваат под саморегулација.¹⁰⁶ Во Црна Гора новиот закон ги обврзува медиумите јавно да ја објават сопственоста. Во Србија мерките насочени кон зголемување на транспарентноста на сопствеништвото на медиумите сè уште не се целосно имплементирани, а политичкото и економското влијание врз медиумите останува предмет на загриженост.

5.1. Државно медиумско рекламирање

Достапноста на финансиски ресурси за медиумите игра клучна улога во обезбедувањето на медиумскиот плурализам и слободата на медиумите. Државното рекламирање ги опфаќа сите финансиски средства што ги издвојуваат јавните институции и државните ентитети на национално и локално ниво за промотивни кампањи, медиумско реклами-

¹⁰⁵ [Regulation \(EU\) 2024/1083](#) of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act) (Text with EEA relevance).

¹⁰⁶ [Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги](#), Сл. весник бр. 184, и сите измени и дополнувања во текот на изминатите 10 години.

рање и јавни информативни пораки. Доколку не постојат јасни и транспарентни критериуми за распределба, овие средства можат да бидат злоупотребени како механизам за политичко влијание – фаворизирајќи медиуми наклонети кон владините структури, додека критички настроените медиуми може да бидат финансиски потиснати.

Актот за слобода на европските медиуми воведува обврски за земјите членки да утврдат јасни критериуми и процедури за распределба на државното рекламирање, како и да обезбедат редовно, годишно објавување на детални информации за потрошените средства во оваа намена.

Во Република Северна Македонија Владата во 2017 година го укина државното рекламирање во приватните медиуми. Меѓутоа, во 2024 година, преку скратена постапка и во рамките на законот за усогласување на националното со европското законодавство, повторно го вовеле.¹⁰⁷ Медиумските здруженија, кои се спротивставија на враќањето на овој закон, изразија загриженост дека тој ќе поттикне клиентелистички и коруптивни практики, со сериозни последици врз независноста на медиумите и слободата на изразување.

Според законот, државата и општините ќе финансираат медиумски кампањи со 0,1% од приходите, што изнесува околу 3-4 милиони евра годишно. Од овие средства, 65% ќе бидат наменети за националните телевизии, 25% за сателитските телевизии и радијата, а 10% за регионалните медиуми. Јавниот сервис МРТ останува финансиски зависен од државата, која издвојува 0,5% од буџетот за негово функционирање. Онлајн медиумите не се опфатени со буџетска поддршка, но добиваат средства преку изборните кампањи.

Посебен случај е Изборниот закон од 2018 година, кој им овозможува на партиите да добиваат буџетски средства за медиумско претставување. Како резултат на тоа, на изборите во 2020 и 2021 година беа распределени над 8 милиони евра.¹⁰⁸

¹⁰⁷ По скратена постапка со примена на европско знаме во февруари 2024 година Собранието го усвои [Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги](#) со кој се вовеле повторно државното рекламирање во медиумите, Службен весник на РСМ, бр. [184/13](#), [13/14](#), [44/14](#), [101/14](#), [132/14](#), [13/16](#), [142/16](#) и [132/17](#).

¹⁰⁸ [Клиентелизмот како модус операнди, Media Ownweshop Monitor, North Macedonia, 2023.](#)

5.2. Правото на пристап до информации

Правото на пристап до информации од јавните институции е клучно за транспарентност и отчетност, особено за граѓанското општество и новинарите. Сепак, неговата примена значително варира меѓу земјите членки на ЕУ и кандидатите за проширување.

Австрија презема почетни чекори за уставно гарантирање на ова право, додека Естонија, Луксембург, Бугарија и Финска вложуваат во дигитализирани системи и проактивно објавување податоци. Напредокот е ограничен во Шпанија, Полска, Германија, Грција, Романија и Малта, каде што административните пречки, доцнењата и селективното објавување остануваат проблем. Во Италија законски ограничувања го попречуваат пристапот до судски информации од кривични постапки. Сепак, се одвојуваат држави со т.н. целосна демократија во кои слободата на медиумите е на високо ниво (Шведска, Финска, Холандија, Данска, Ирска).¹⁰⁹

Како обид за постигнување рамнотежа меѓу транспарентноста и заштитата на личните податоци, Директивата (ЕУ) 2024/1640 за спречување перење пари, за која Советот и Европскиот парламент постигнаа привремен договор во јануари 2024 година, воведува обврска за докажување „леgitимен интерес“ при пристапот до информации. Ова значи дека само одредени субјекти – како што се новинарите и претставниците на граѓанското општество – ќе имаат посебни права за пристап до информации поврзани со сопственичката структура на компаниите, финансиските трансакции и други релевантни податоци.¹¹⁰ Оваа одредба е договор на претходни правни предизвици поврзани со јавниот пристап до информации за вистинските сопственици на компании и финансиски трансакции. Претходно, Судот на правдата на ЕУ во 2022 година пресуди дека неограничениот јавен пристап до овие информации го прекршува правото на приватност. Со оваа директива, пристапот се ограничува на субјекти што можат да докажат „леgitимен интерес“, што им овозможува на истражувачките новинари и граѓанските организации да продолжат да следат сомнителни финансиски активности, додека истовремено се заштитуваат личните податоци на поединци.

Во земјите кандидатки за членство иако правото на пристап до информации е законски загарантирано, во практика новинарите и гра-

¹⁰⁹ [RSF's 2024 index: in countries where press freedom is at risk, so is democracy](#), Reporters Without borders.

¹¹⁰ [Directive \(EU\) 2024/1640 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 on the mechanisms to be put in place by Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Directive \(EU\) 2019/1937, and amending and repealing Directive \(EU\) 2015/849](#)

ѓанските организации често се соочуваат со избегнување на објавување информации од страна на институциите, формални одбивања или долги рокови за одговор. Тоа укажува на постоење административни бариери и недостигот на санкции за институциите што одбиваат да обезбедат податоци.

Според Индексот за слобода на медиумите за 2024 година на „Репортери без граници“ (RSF), Република Северна Македонија се најде на 36-то место од 180 земји, што претставува подобрување за две места во споредба со претходната година. Таа е во групата на 17 држави што имаат задоволително ниво на слобода на медиумите т.н. „демократии со недостатоци. Според овие податоци, Република Северна Македонија е на врвот во регионот, пред Црна Гора (40-то место), Словенија (42.), Хрватска (48.), Косово (75.), Босна и Херцеговина (81.), Србија (98.) и Албанија (99.).¹¹¹

Сепак, и покрај позитивните поместувања, Европската комисија во својот извештај од октомври 2024 година истакна дека правната рамка која ги регулира медиумите во Северна Македонија не е целосно усогласена со европското законодавство, особено со Европскиот закон за слобода на медиумите. Ова укажува на потребата од натамошни реформи за целосно усогласување со европските стандарди.

6. ПРЕДИЗВИЦИТЕ СО ПОДЕЛБАТА НА ВЛАСТА – ПРОВЕРКИ И РАМНОТЕЖИ (CHECKS AND BALANCES)

Принципот на поделба на власта е еден од основните темели на демократското владеење и правната држава. Тој има клучна улога во обезбедувањето рамнотежа меѓу различните гранки на власта и спречувањето прекумерна концентрација на моќ, преку воспоставување механизми за надзор и контрола. Во повеќе земји членки продолжуваат иницијативите за подобрување на законодавниот процес, т.е. намалување на бројот на забрзани законодавни процедури, зајакнување на дигитална платформа за слободен пристап до законодавството и подобрување на процените на влијанието и јавните консултации (Чешка, Ирска, Португалија).¹¹² Сепак, во одредени земји членки се продолжува со практики за прекумерната употреба на забрзани процедури во усвојувањето закони и

¹¹¹ [RSF's 2024 index: in countries where press freedom is at risk, so is democracy](#), Reporters Without borders.

¹¹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2024 Rule of Law Report [The rule of law situation in the European Union](#).

отсуство на консултациите со засегнатите страни. На пример, Шпанија усвои Закон за институционална, политичка и социјална нормализација на Каталонија, кој предизвика контроверзии и беше предмет на мислење на Венецијанската комисија.

Во некои земји членки, како, на пример, Унгарија, карактеристични се чести измени на законите што поттикнува правна несигурност и загриженост за произволни одлуки на Владата што се сметаат за пречка за работењето на претпријатијата во рамките на единствениот пазар.

Со цел зајакнување на системите на проверки и рамнотежи, некои земји спроведуваат и уставни реформи. На пример, Италија го менува Уставот за обезбедување поголема стабилност на владата, Бугарија за да го ограничи влијанието на претседателот врз привремените влади, а Литванија за да му овозможи на Судскиот совет да поднесува уставни жалби за закони што влијаат врз судството.

Посебно се значајни иницијативите за подобрување на квалитетот на законодавниот процес. Во Хрватска, Кипар и Луксембург се работи на зајакнување на легислативата за влијанието на процените на јавните консултации, но се потребни дополнителни мерки за поголемо јавно учество во законодавниот процес.

Независните институции за човекови права, омбудсманот и телата за еднаквост имаат значајна улога во механизмите на проверки и рамнотежи. Некои земји ги зајакнаа овие институции со нови задачи и финансиски средства. Во Бугарија и Кипар овластувањата на омбудсманот се проширени, додека во Полска се зголемени буџетските средства за неговото работење.

Од 2022 година, извештаите вклучуваат податоци за спроведувањето на водечките пресуди на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), што претставува важен индикатор за функционирањето на владеењето на правото во една земја. Резултатите варираат меѓу земјите членки. Во рамките на ЕУ, околу 44 % од водечките пресуди на ЕСЧП од последните десет години сè уште не се спроведени, што претставува благо зголемување во однос на претходната година.

6.1. Рамнотежата на властите во Република Северна Македонија

Институционални механизми за проверки и рамнотежи (Checks and Balances) е фундаментален принцип на демократијата, особено во уставните демократии, каде што власта е поделена на извршна, законо-

давна и судска гранка. Законодавната власт носи закони, извршната ги спроведува, а судската ги толкува и ја гарантира нивната уставност. Секоја од овие власти има механизми за надзор и ограничување на другите, спречувајќи злоупотреба на моќ.¹¹³ Во повеќето правни системи судовите можат да укинат закони спротивни на уставот, а судиите и клучните функционери се назначуваат од извршната, но со предлог и одобрение на законодавната власт.

Иако поделбата на власта е уставно загарантирана, сепак во практиката, законодавниот дом се соочува со многубројни предизвици во остварувањето на својата надзорна улога врз извршната власт, особено поради динамиката на политичките процеси и влијанието на партиските структури врз процесите на одлучување. Одлуките во голема мера се усогласуваат во рамките на политичките партии, што го намалува просторот за независно дејствување на Собранието како контролен механизам. Анкетите за работата на Собранието укажуваат на ниска доверба кај граѓаните – на скала од 1 до 5, институцијата е оценета со просечна оценка од 2,1, што покажува значителни не многу задоволителни перцепции за нејзината ефективност.¹¹⁴

Владата, како извршен орган, вообичаено ужива поддршка од парламентарното мнозинство, што влијае врз капацитетот на Собранието да ја извршува својата контролна функција. Во овој контекст, законодавниот дом, покрај својата законодавна улога, често дејствува и како потврден механизам за стратешките одлуки донесени од извршната власт. Аналитичарите укажуваат дека ваквата доминантна поддршка може да влијае врз транспарентноста и отчетноста, истакнувајќи ја потребата од зајакнување на механизмите за проверки и рамнотежи што е клучен аспект за натамошно унапредување на демократските процеси и владеењето на пратото.¹¹⁵

Механизмите за контрола на Собранието врз Владата не ги постигнуваат очекуваните резултати. Пратеничките прашања, како еден од

¹¹³ „Во Република Македонија, согласно со Уставот и законите, Владата дава отчет пред Собранието како највисок претставнички дом на граѓаните. Собранието ја врши политичката контрола и надзорот над Владата и над другите носители на јавни функции. Сепак, фактичката состојба во Македонија покажува спротивно – извршната власт ги политизира државните институции и се меша во процесите на одлучување. Нема ефективен надзор над нејзиното дејствување, со што отчетноста на Владата пред Собранието е формална и несуштинска“, [Моќта на извршната власт](#), Transparency International Macedonia, 2017.

¹¹⁴ Вљора Речица, [Поглед на Собрание: Перцепциите на граѓаните за работата на Собранието на Република Северна Македонија](#), Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје (ИДЦС) 2023

¹¹⁵ Мартина Жужеловска и Гонца Бајрактар Дургун (2023), [The Parliamentary Control Over The Government In The Republic Of North Macedonia](#), 2023, The Academic Elegance, Year: 2023/Issue: 21 /Volume: 10 /Page: 339-357.

клучните инструменти за парламентарен надзор, често остануваат без конкретни одговори или добиваат нејасни формулации, што ја намалува нивната ефективност.¹¹⁶ Досега ниту една интерпелација не резултирала со смена на функционер, додека анкетните комисии, кои имаат задача да спроведуваат независни истраги за работата на Владата и институциите, често се соочуваат со политички опструкции и ретко водат кон конкретни заклучоци.¹¹⁷ Покрај тоа, иницијативите за изгласување недоверба на Владата вообичаено се неуспешни, бидејќи парламентарното мнозинство најчесто е составено од претставници на владејачката коалиција. Истражувањата покажуваат дека само 4% од граѓаните сметаат дека Собранието успешно врши надзор врз работата на Владата, додека 27% веруваат дека Владата има значителна контрола врз Собранието.

Според Извештајот за владеење на правото, македонското Собрание се соочува со значајни функционални предизвици, вклучително одложувања во носењето закони и именувањата на клучни функционери, што негативно влијае врз континуитетот и ефикасноста на институциите.¹¹⁸ Честата примена на забрзани законодавни процедури, особено „ЕУ-знаме“ процедурата, овозможува усвојување на значајни закони во кратки рокови, често без јавна дебата или темелна процена на нивното влијание, што ја намалува транспарентноста и инклузивноста на процесот. Овие слабости, во комбинација со ограничената употреба на јавни консултации и честите измени на законите, придонесуваат за правна несигурност и ја усложнуваат нивната ефективна примена.

Според податоците, само 9% од граѓаните имаат перцепција дека законите се менуваат ретко, додека другите сметаат дека тие се менуваат премногу често или често.¹¹⁹ Иако новиот Деловник за работа на Собранието (усвоен во 2024 година) има цел да ги надмине овие слабости, нема резултати на повидок. Националниот електронски систем за консултации (ЕНЕР) останува недоволно искористен, при што во 2022 година само 37% од нацрт-законите биле јавно објавени. Ова, заедно со честите измени на законите, создава правна несигурност и предизвици во нивната примена.

Во воведните делови веќе беше истакнато дека судската власт се соочува со значајни предизвици во однос на нејзината независност, не-

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Според истражувањето на [Институтот за демократија „Социетас цивилис“ – Скопје \(ИДСЦ\) 2023](#) 58% од македонските граѓани сметаат дека (делумно или целосно) дека пратеничките прашања се користат и за „рекламирање на Владата“.

¹¹⁸ Commission Staff Working document 2024 [Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in North Macedonia](#).

¹¹⁹ Според истражувањето на [Институтот за демократија „Социетас цивилис“ – Скопје \(ИДСЦ\) 2023](#).

пристрасност и интегритет. Сепак, судовите на сите нивоа, особено Уставниот суд, играат клучна улога во заштитата на владеењето на правото. Значителното политичко влијание врз изборот на судиите останува чувствителен аспект што го поткопува функционалниот механизам на правосудниот систем. Политичките влијанија и компромиси во процесот на избор на уставните судии ја доведуваат во прашање независноста на оваа витална институција, што може да има долгорочни последици врз целокупниот систем на владеење на правото.¹²⁰

Процентот на имплементација на пресудите на Европскиот суд за човекови права останува низок, при што 29% од пресудите донесени во последните 10 години сè уште не се спроведени. Ова укажува на потребата од засилени напори за усогласување со европските стандарди и зајакнување на механизмите за нивно ефикасно спроведување.

Канцеларијата на омбудсманот се соочува со предизвици во однос на својата независност, особено поради недоволните финансиски и човечки ресурси, што го ограничува нејзиниот капацитет како надзорен орган. Дополнително, фактот што буџетот за омбудсманот се одобрува од Владата може да влијае врз неговата автономија, што потенцијално ја намалува неговата ефективност во заштитата на човековите права.

Иако граѓанските организации играат активна улога во општеството, нивното учество во процесите на креирање политики останува ограничено. Во 2023 и 2024 година Советот за соработка со граѓанското општество не одржа ниту една средба, како резултат на бојкот предизвикан од намалувањето на нивното финансирање и прераспределбата на средствата кон Министерството за политички систем. Овој развој на настаните испраќа сигнал за пристапот на државата кон граѓанскиот сектор, кој има клучна улога во мониторингот на јавните политики, нивната имплементација и застапувањето на граѓанските интереси во дијалогот со институциите.

7. КАКО ДА СЕ ЗГОЛЕМИ ОТПОРНОСТА НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ВО ДРЖАВИТЕ КАНДИДАТКИ

Целта на сите иницијативи за јакнење на владеењето на правото е владите, односно институциите да дејствуваат во границите утврдени со законот, во согласност со демократските вредности и почитувањето на основните права под контрола на независни и непристрасни судови. Договор на прашањето како да се заштити владеењето на правото во усло-

¹²⁰ Commission staff working document 2024 [Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in North Macedonia](#).

ви кога е тоа нарушено понудува Извештајот за отпорност на владеењето на правото.¹²¹ Во него се истакнува дека владеењето на правото е тесно поврзано со демократијата. Кога авторитарните тенденции во едно општество ќе ги потиснат демократските процеси, речиси секогаш со образложение „да се постапи според волјата на народот“, се случува ерозија на демократијата, која претставува закана и за владеењето на правото.¹²² Во суштина, за владеењето на правото потребни се здрави институции чија главна цел е заштита на општиот јавен интерес, да обезбедуваат солидни јавни услуги, кадрите да се регрутираат според „мерит системот“ преку демократски процедури и транспарентност во назначувањето на раководни кадри.

Детална анализа за факторите што влијаат врз отпорноста на владеењето на правото е Извештајот на проектот „RESILIO“¹²³ Истражувањето ги опфаќа сите 27 земји членки и претставува една нова алатка што го прави поефективен механизмот на владеење на правото на ЕУ. Освен прецизна и оперативна дефиниција за владеење на правото што ќе опфати емпириски одредници и заеднички стандарди за владеење на правото, проектот развива алатки за постапување според препораките што ги содржи механизмот, креира индекс за владеење на правото што обезбедува поголема видливост на податоците и поттикнува хоризонтален дијалог за владеењето на правото за секоја земја членка во ЕУ. Препораката за широк дијалог се однесува и за земјите кандидатки за членство во ЕУ, со посебна цел да бидат споделени позитивни практики.¹²⁴

Терминот отпорност (resilience) значи способност на системот да доживува шокови и да ја задржи својата функција, да ја одржи структурата и да ги остварува целите. Тоа значи дека владеењето на правото може да предвиди опасност, да ја апсорбира, да се приспособува и да закачува.¹²⁵

Податоците од споменатото истражување потврдуваат дека здрави и функционални институции се најзначајниот фактор за отпорноста на владеењето на правото. Така, јавната администрација и судството што се

¹²¹ Марија Скора и Јорк Албрехт, [Strengthening the Resilience of the Rule of Law through Democracy](#), 4 April 2024, Verfassungsblog.

¹²² Ibid..

¹²³ [“What makes the rule of law resilient? Evidence from EU27”](#), summarising the 2-year-long research project “RESILIO” carried out by the Institut für Europäische Politik in Berlin and funded by Stiftung Mercator and the Citizens, Equality, Rights and Values Programme of the European Commission,

¹²⁴ [“RESILIO – Resilience Observatory on the rule of law in Europe” IEP](#). Tool Box Report, 2024.

¹²⁵ [Resilio Monitor. What makes the rule of law resilient? Evidence from EU27. IEP, Berlin, Full Report, 2023](#).

придржуваат до принципите на независност од политички притисок се исклучително значаен фактор. Исто така, не е од помало значење транспарентноста на именувањата и отсуство на корупција. Во суштина, во алатникот подготвен од проектот „Resilio“ посебно значење има спречувањето и борбата против корупцијата преку креирање мрежи за соработка, усвојување на Предлог-директивата за борба против корупцијата и задолжително зачленување во Европското јавно обвинителство (ЕПРО) уште во фазата на зачленувањето. Меѓутоа, отпорноста на владеењето на правото е тесно поврзана и со спроведување на соодветно санкционирање на прекршителите, отчетност и одговорност. Во извештајот е наведена посебната улога на граѓанскиот простор – сфатен како простор на активни и информирани граѓани со високо ниво на здружување.

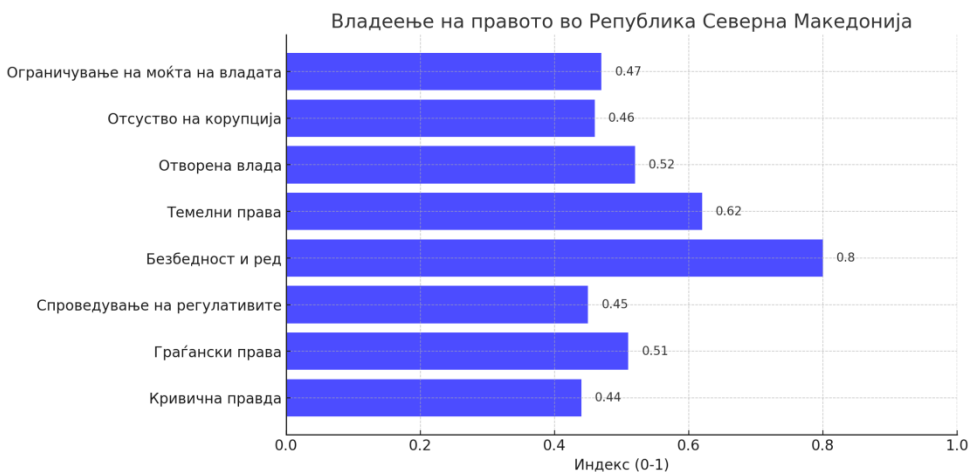
За отпорноста на владеењето на правото големо значење имаат независните медиуми и медиумите што се непристрасни во однос на популистичките политики на владите и кои информираат, едуцираат и имаат аргументиран аналитички дискурс. Медиумите не само што влијаат врз квалитетот на јавната дебата туку можат и да вршат надзорна функција, да бидат чувари на јавните добра повикувајќи ги на одговорност властите. На пример, во Полска медиумите одиграле посебна улога во мобилизацијата на граѓаните откривајќи ги недемократските дејства, што придонесло за промена на власта на изборите. Исто така, се препорачува имплементација на европскиот акт за слобода на медиумите и препорака да се организираат поттикнувачки активности за новинарите да го зголемат својот интерес за владеење на правото.

7.1. Отпорноста на владеењето на правото во Република Северна Македонија од перспектива на граѓанските иницијативи

Според податоците за 2024 година, Република Северна Македонија се наоѓа на 67. место во поредок од 142 земји во светот, со вредност на индексот за владеење на правото од 0,53.¹²⁶ На највисоко ниво со оглед на владеење на правото е Данска, со индекс од 0,90 и е најблиску до крајната граница на висока вредност од 1,00.

¹²⁶ [World Justice Project 2024.](#)

Графикон бр. 4. [Индекси на владеење на правото во Република Северна Македонија](#)



Извор: WJP Rule of Law Index 2024

Институционалниот систем на Република Северна Македонија е изграден според моделите на современите демократии и е вграден во севкупното законодавство, кое во значителна мера е усогласено со европските стандарди – процес што ја потврдува определеноста на земјата кон зачленување во Европската Унија.¹²⁷

Земјата беше меѓу првите во регионот што поднесе кандидатура за членство во ЕУ, но на ова интегративно патување имаше периоди на напредок и ентузијазам, како и периоди на застој. Динамиката на евроинтеграцискиот процес се менува под влијание на глобалните геополитички промени, внатрешните процеси во ЕУ, билатералните прашања со соседите, како и промените во реформските стратегии на секоја влада – што е очекувано при еден долг временски период. Практиката покажува дека колку подолго трае подготовката за членство, толку се помали шансите за целосно исполнување на условите.¹²⁸

¹²⁷ Дел од изјавата на претседателот на Собранието **Африм Гаши** на [Седмата пленарна конференција](#) на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК), одржана на 11 декември 2024 година во македонското Собрание на тема: „Фундаментални вредности на Европската Унија – соочување со новите предизвици во контекст на проширувањето“.

¹²⁸ „Како регион и како земја кандидат, не сме совршени. Постојат многу работи што треба да се подобрат. Но сигурен сум дека одамна заслуживме да ги започнеме преговорите за членство во ЕУ, но секогаш имаше добра или помалку добра причина тие преговори да не започнат. Сепак, кога правилата за игра се менуваат, и тоа откако играта е

Од перспективата на граѓанските иницијативи активни во доменот на владеењето на правото, како што е Националната конвенција за Европската Унија (НКЕУ-МК), се истакнува дека политичкиот дискурс за европската интеграција и реформските процеси е доминантно декларативен. Политичките актери често ја користат европската реторика и изразуваат формален консензус за европската перспектива, но ретко се навлегува во суштината – односно во конкретните механизми за спроведување на реформите. Станува збор за специфичен тип на политички функционализам, насочен кон претставување на институциите како стабилни и ефикасни, иако реалноста често укажува на спротивното.¹²⁹ Исто така, под притисок на меѓународните фактори или ЕУ, политичките елити често усвојуваат закони и стратегии за да исполнат надворешни критериуми, но без јасна намера за нивна практична примена. Ова води до т.н. „формална усогласеност“ со европските стандарди, но не и до нивна ефективна имплементација.

Во процесот на евроинтеграција, иако политичките елити играат клучна и одлучувачка улога во управувањето, тие не се единствените учесници. За да биде процесот ефективен, тој мора да се спроведува на демократски и инклузивен начин, што подразбира активно вклучување и консултација со сите засегнати страни – граѓанското општество, академската заедница, бизнис-секторот и медиумите. Без дијалог, нема вистинска демократија.¹³⁰ Доколку процесот се води само формално и претставува политички маневар без вистинско вклучување на пошироката јавност, граѓаните – и покрај генерално позитивните перцепции за европската интеграција – лесно ќе ја препознаат нефункционалноста во управувањето со процесот. Оваа нефункционалност најчесто се поврзува со националните влади, но одговорноста не ја исклучува ниту самата ЕУ – особено во однос на недоволно ефективното управување со процесот на

започната, процесот станува бавен и неизвесен“. Од говорот на Антонијо Милошоски на [Седмата пленарна конференција на НКЕУ-МК](#), 11 декември 2024“.

¹²⁹ [Kmezić, M. \(2020\). EU Rule of Law Promotion: Judiciary Reform in the Western Balkans.](#) Според авторот, концептот на „стабилитократија“ (stabilitocracy) која е карактеристичен за политичките елити на Западен Балкан, ја користат реториката на европските интеграции за да ја задржат својата позиција, без вистинска посветеност на демократските реформи и владеењето на правото. Овој феномен резултира со формално усогласување со европските стандарди, но без суштинска имплементација, што доведува до „лажна усогласеност.“

¹³⁰ „Преговорите за членство бараат интензивни напори од целото општество. Владата не може да го направи тоа сама, тоа мора да биде национален проект и сите треба да бидат носители, вклучувајќи ги Собранието, граѓанското општество, опозицијата, секој град и село, а на крајот секој граѓанин на вашата земја“ - дел од говорот на Мирослав Лајчак, специјален претставник на ЕУ за дијалогот Белград - Приштина и регионални прашања на Западен Балкан, [Седма пленарна конференција на НКЕУ-МК](#).

проширување, што во одредени случаи може да послужи како инструмент за намалување на одговорноста на домашен план.

Во дебатите на НКЕУ-МК, како и во други граѓански иницијативи, често се споменува реформата на правосудниот систем во Албанија како пример. И покрај сите предизвици, процесот на „ветинг“ доведе до позитивен исход, забрзувајќи ги промените и во другите области, што резултираше со зголемена доверба на граѓаните во институциите, но и напредок во евроинтегративниот процес. „Албанија презеде значителни чекори во борбата против корупцијата во последните пет години. Политичарите што до неодамна беа недопирливи, сега ја чувствуваат неизвесноста под своите нозе. Ова не е случајно. Албанија спроведе судска реформа за зајакнување на владеењето на правото. Судските реформи се едни од најскапите од 2019 година досега, но денес можеме да кажеме дека вредеше.“¹³¹

Институционалната зрелост, особено во доменот на правосудството, е од клучно значење – не може да се изгради „здрав дом без темели“. Судството претставува една од најсложените области во државната организација. „Досега секоја реформа или предлог за промени се соочувал со критики или опструкции. Не можеме повеќе да останеме заглавени во кругот на ветувања и меѓусебни обвинувања. Напротив, неопходна е зрелост – да се признае дека не сме успеале да спроведеме одредени одлуки“.¹³²

Ваквите ставови во извесна мера претставуваат признание за улогата на Националната конвенција за Европската Унија како платформа за структуриран дијалог, но и признание за многубројните граѓански иницијативи активни во оваа област – особено за нивната упорност јавно да ги отвораат прашањата поврзани со правосудството, дури и кога тоа значи ризик од реперкусии за поединци, вклучително и професионалци од системот.

„Владеењето на правото не е исклучиво одговорност на судството и на судиите. Сите ние мора да преземеме дел од таа одговорност. Потребна е сериозна координација за реформите да бидат поттикнати од практичари. Судовите треба да бидат проактивни – не само во носењето закони туку и во нивната доследна и правична примена.“¹³³

¹³¹ [Елда Зотај](#), доцент на Универзитет Александар Моисиу во Драч, Албанија.

¹³² [Радица Лазареска-Геровска](#), државен советник за извршување, нотаријат и медијација, Министерство за правда – од излагањето на Седмата пленарна конференција на НКЕУ-МК.

¹³³ [Дарко Аврамовски](#), „Сите за правично судење“ – Скопје, од излагањето на Седмата пленарна конференција на НКЕУ-МК.

Актуелни предизвиците на владеење на правото од перспективата на НКЕУ-МК

Реформите во правосудството се бавни, а борбата за судска независност често ги засенува другите приоритети во оваа област. Додека демократските држави напредуваат во примена на вештачка интелигенција и регулација на криптовалути, системот сè уште се соочува со основни предизвици и структурни слабости.

Република Северна Македонија постигна значителен напредок во транспарентноста на правосудството, особено во комуникацијата со јавноста и зголемувањето на отчетноста. Сепак, перцепцијата на граѓаните останува негативна, која може да биде искористена за поткопување на борбата за поголема независност. Според учесниците во дијалогот, вистински показател за зголемена независност на судството би биле решени случаи на висока корупција – но засега нема ниту еден целосно завршен и санкциониран случај. Напротив, со измените на Кривичниот законик од септември 2023 година, многу случаи беа затворени поради застареност.¹³⁴

Брзото усвојување на законите со ознака „европски приоритет“ често не гарантира ефективна примена на европските стандарди. Наместо тоа, ваквата практика може да го наруши балансот меѓу трите гранки на власта, поттикнувајќи доминација на извршната власт врз законодавната и судската, што го поткопува принципот на поделба на власта и демократијата.

Квалитетот на судската правда не е на задоволително ниво. Долготраење на судските случаи го активира принципот: „Задоцнета правда е изгубена правда“, што останува системска слабост. Спроведувањето на правдата не зависи само од бројот на судии – недостигот на кадри не е главната причина за бавната судска постапка.¹³⁵ Клучниот проблем е слабата поврзаност меѓу институциите во правосудниот систем и недостигот на ефикасна координација меѓу судовите, истражните органи и обвинителството. Експертите нагласуваат дека недостигот на интеропера-

¹³⁴ Ленче Ристоска, обвинителка во Основно јавно обвинителство, Скопје – од излагањето на 15-та сесија на НКЕУ-МК Работна група 3, Правосудство и темелни права (Поглавје 23), 6 ноември 2024 година. [Агенда](#).

¹³⁵ [Стефан Гојковиќ](#), претседател на Асоцијација на судски помошници, Република Србија: „Ефикасноста во судството не е поврзана со бројот на судии. Проблемот нема да се реши со зголемување на нивниот број“ - од излагањето на Седмата пленарна конференција на НКЕУ-МК, 11 ноември 2024.

билност и јасна поделба на надлежностите дополнително го забавува процесот и ја намалува ефикасноста на судските постапки.¹³⁶

Клиентелизмот и партизацијата на институциите директно го саботираат реформскиот процес. Назначувањето јавни функционери според политичка лојалност наместо компетентност, резултира со нефункционални институции, блокирање на стручните кадри и формално усвојување реформи без нивна вистинска имплементација.¹³⁷

¹³⁶ [Даниела Алексовска Стојановска](#), судија, Основен кривичен суд – Скопје, од излагањето на 15. сесија на НКЕУ-МК Работната група 3, Правосудство и темелни права, одржана на 11 ноември 2024 година.

¹³⁷ [Одд Берне Малме](#), виш советник, Глобална иницијатива против транснационален организиран криминал, 14. сесија на Работна група 4 (Поглавје 24), 8 јули 2024.

**ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА:
ПРЕДИЗВИЦИ И
ПЕРСПЕКТИВИ ВО КОНТЕКСТ НА
ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО**



**д-р Марија ВЕЉОВСКА КОНДОВСКА
м-р Ристо ИЛИЕВСКИ**

ВТОР ДЕЛ

Д-р Марија ВЕЉОВСКА – КОНДОВСКА¹³⁸

М-р Ристо ИЛИЕВСКИ¹³⁹

ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА: ПРЕДИЗВИЦИ И ПЕРСПЕКТИВИ ВО КОНТЕКСТ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО

ВОВЕД

Процесот на европска интеграција за полноправното членство во Европската Унија претставува стратегиска цел на Република Северна Македонија. Клучен приоритет е исполнувањето на условите за започнување на преговорите, кој се аргументира со постигнатиот степен на економска интеграција, приспособување кон европското законодавство, воспоставување добрососедски односи, а во поново време и придонес во регионалната соработка.¹⁴⁰

Пристапувањето кон Европската Унија бара посветеност кон реформите, континуирано усогласување со европските стандарди и активно учество на сите општествени чинители. Оваа анализа има цел да ги претстави клучните аспекти на интегративниот процес, неговото значење и неопходните чекори за успешно пристапување.

Во продолжение ќе бидат објаснети основните принципи на функционирањето на ЕУ и значењето на проширувањето како дел од нејзината надворешна политика. Посебен акцент ќе биде ставен на тековниот процес на пристапување, со посебен осврт на новата методологија за пристапување, скрининг-процесот, како и извештаите на Европската комисија, кои ја обликуваат рамката за Република Северна Македонија и другите земји кандидати од Западен Балкан.

Посебно внимание ќе биде посветено на Кластерот 1 „Темелите“, кој ги опфаќа основните европски вредности и поглавјата што се клучни за остварување на европските стандарди. Анализата ќе ги елаборира

¹³⁸ Комисија за Европски прашања во Собранието на Република Северна Македонија

¹³⁹ Комисија за Европски прашања во Собранието на Република Северна Македонија

¹⁴⁰ [Пристапување на Република Северна Македонија кон Европската Унија.](#)

состојбите во рамките на Кластерот 1 во земјите од Западен Балкан, како и во Украина, Грузија и Молдавија, овозможувајќи споредба на нивните постигнувања и предизвици во процесот на пристапување.

Низ детално разгледување на секое од поглавјата во Кластер 1, документот ќе обезбеди увид во напредокот, предизвиците и идните чекори на Северна Македонија на патот кон европската интеграција.

1. СТРАТЕГИЈА ЗА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА: ПОГЛЕД КОН ЗАПАДЕН БАЛКАН

Роберт Шуман ја гледал обединетата Европа не само како идеал туку и како уверување на кое вреди да му се посвети целиот живот. Самиот се нарекувал „човек од границата“ и се залагал за Европа без омраза, војни и бариери. Неговото убедување било дека само преку соработка и обединување на земјите може да се постигне траен мир и стабилност во Европа. Шумановото наследство и неговото животното мото и денес служи како основа за проширување на Европската Унија и визија за заедничка иднина.

Креирањето на европскиот т.н. *Acquis Communautaire* започнува уште со формирањето на Заедницата за јаглен и челик во 1951 година¹⁴¹, која претставувала основа за идната економска интеграција. Овој процес продолжува со основањето на Европската економска заедница (ЕЕЗ) во 1957 година со потпишувањето на Римскиот договор.¹⁴²

Успехот што го постигнала ЕУ на внатрешен, но и на надворешен план поттикнувал интерес за нови проширувања, обезбедувајќи рамка за стабилност. Со текот на времето голем број заеднички акти и договори придонеле за зајакнување на основите на европското единство, поттикнувајќи динамика во процесите на проширувањето. Отвореноста на ЕУ за проширување и континуираниот интерес на европските држави за членство влијаеја Европа да биде глобален актер во афирмација на мирот, економскиот и социјалниот развој, промовирајќи партнерски односи со државите покрај надворешните граници.

На внатрешен план Европската Унија, следејќи го принципот на проширување „чекор по чекор“, разви методи за одржување рамнотежа меѓу националните и заедничките европски интереси, почитувајќи ги различните традиции и обичаи на земјите членки. Овој континуиран процес на интеграција, односно проширување и развивањето партнерски одно-

¹⁴¹ [History of the European Union 1945-59.](#)

¹⁴² [Treaty of Rome.](#)

си со државите што граничат со ЕУ се означува како една од најголемите можности на 21 век.¹⁴³

Периодот 2014 – 2020 година може да се оцени како време на осцилации и неизвесност во ставовите и пристапот кон проширувањето на Унијата. Разликите во позициите меѓу институциите на ЕУ во однос на визијата за проширување создадоа впечаток на неконзистентни политики и намален кредибилитет. Во услови на закочени реформи и кризи, наративот за проширувањето, како во официјалните документи, така и во политичките изјави, се движеше од најави за забавување или замрзнување на процесот до обиди за обновување на позитивната динамика со перспектива за интеграција и реформи до 2025 година. Овој став особено дојде до израз во изјавата на Жан-Клод Јункер, претседател на Европската комисија (2014/2019), кој порача: „Во следните пет години нема да има нови проширувања на Европската Унија!“. Оваа изјава испрати силен сигнал дека ЕУ ќе се фокусира на внатрешни реформи, продлабочување на интеграцијата и зајакнување на институциите наместо на прием на нови членки. Тоа предизвика разочарување во земјите кандидати, особено на Балканот, каде што процесот на проширување долго време се сметаше за клучен двигател на реформите и стабилноста во регионот.¹⁴⁴

Германската иницијатива од 2014 година за т.н. „Берлински процес“ имаше цел делумно да ја пополни политичката празнина во однос на пристапните преговори и да го зајакне наративот за проширувањето на ЕУ. Првично, беше предвидено средбите во рамките на Берлинскиот процес да се одржуваат во период од четири години, но во 2018 година беше одлучено процесот да продолжи без краен рок. Оваа одлука ја нагласи неизвесноста на временската рамка за проширување, оставајќи ги земјите од Западен Балкан без јасна перспектива за членство.¹⁴⁵

Периодот 2019 – 2020 година, обележан со изборот на новата Европска комисија и други институции на ЕУ, како и со клучни случувања на Балканот – особено Преспанскиот договор од 2018 година меѓу Северна Македонија и Грција – повторно го отвори прашањето: „Што понатаму со проширувањето на Западен Балкан?“. Овие промени поттикнаа

¹⁴³ Европската Унија започна како заедница на шест земји, но со текот на времето се прошири. Првото значајно проширување беше во 1973 година со приклучувањето на Данска, Ирска и Велика Британија. Во 1981 година членка стана Грција, а во 1986 година – Португалија и Шпанија. Во 1995 година се приклучија Австрија, Финска и Шведска. Најголемото проширување се случи во 2004 година со десет нови членки. Во 2007 година се приклучија Бугарија и Романија, а последното проширување беше во 2013 година со влезот на Хрватска. [Види повеќе](#)

¹⁴⁴ Жан Клод Јункер, [A new start for Europe Opening Statement in the European Parliament Plenary Session Strasbourg](#), 15 July 2014.

¹⁴⁵ [About Berlin Process Summit, 2024](#).

нови дебати за иднината на европската интеграција на регионот, во услови на зголемени геополитички предизвици и потребата од јасна стратегија за проширување.

Во извештаите на Европската комисија од 2020 година беше нагласено дека Северна Македонија и Албанија исполнуваат услови за почеток на пристапните преговори¹⁴⁶, но процесот остана заглавен поради внатрешни блокади во Унијата, како што беше бугарското вето во 2020 година. Ова ја истакна потребата од реформи во пристапниот процес, што беше нагласено и во ревидираната методологија на Европската комисија од 2020 година¹⁴⁷.

Откако францускиот претседател Емануел Макрон во октомври 2019 година го блокира отворањето на пристапните преговори со Северна Македонија и Албанија, Франција во ноември истата година излезе со нова иницијатива за „реформирање на процесот на проширување“¹⁴⁸. Основната идеја на предлогот беше воведување построга политичка контрола врз преговорите, со нивна организација во т.н. „кластери“ – групирање на тематски поврзани поглавја наместо досегашниот пристап со отворање поединечни поглавја.

Клучни елементи на оваа реформа беа:

- Засилена условност со посебен фокус на владеењето на правото, како основен критериум за напредок во процесот.¹⁴⁹
- Реверзибилност на преговорите – можноста за враќање назад или суспензија на процесот доколку земјата не постигнува доволен напредок во делот на владеењето на правото.¹⁵⁰
- Соодветни награди за постигнат успех, односно зголемена финансиска поддршка и постепено интегрирање во одредени политики на ЕУ уште пред членството.¹⁵¹

¹⁴⁶ [Извештаите на Европската комисија за државите од Западниот Балкан од 2020 година.](#)

¹⁴⁷ [Ревидираната методологија на Европската комисија од 2020 година.](#)

¹⁴⁸ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2019). [Réforme du processus d'élargissement de l'UE](#). Paris: Gouvernement of France.

¹⁴⁹ European Commission (2020). [Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans](#). Brussels: European Commission.

¹⁵⁰ Совет на ЕУ (2020). [Enlargement and Stabilization and Association Process - Council conclusions](#). Brussels: Council of the EU.

¹⁵¹ Европски суд на Ревизори (2022), [Special Report on EU Pre-Accession Assistance](#). Luxembourg: European Court of Auditors.

- Поголема политичка видливост – одржување редовни годишни состаноци меѓу Европскиот совет и земјите кандидати, со цел преглед на напредокот и унапредување на соработката.¹⁵²

Претседателката на Европската комисија, Урсула фон дер Лајен, во своето годишно обраќање пред Европскиот парламент во Стразбур најави политички реформи за обезбедување нормално функционирање на ЕУ со нови членки, нагласувајќи дека Унијата мора да биде подготвена за проширување со над 30 членки.¹⁵³

Еврокомесарката за проширување, Марта Кос, на Самитот на пријатели на Европа – Западен Балкан во декември 2024, истакна дека расположението за проширување е сега попозитивно, нагласувајќи дека за првпат по десет години имаме реална перспектива за проширување. Таа додаде дека руската агресија врз Украина ја отворила можноста за продолжување на интеграцијата на нови земји во Унијата.¹⁵⁴

Со оглед на новата геополитичка ситуација и растечката потреба од стабилност во Европа, процесот на проширување на Европската Унија останува клучен за нејзината стратегија. Вклучувањето на земјите од Западен Балкан, Турција и источното партнерство не само што е стратесиска неопходност туку е и предуслов за обезбедување стабилност во блиското опкружување на Европа.

Во декември 2024 година, на Самитот ЕУ - Западен Балкан, лидерите на Европската Унија и земјите од Западен Балкан ја потврдија својата „целосна и недвосмислена посветеност“ на перспективата за членство на регионот во Унијата. Од истото место беа испратени пораки дека земјите од Западен Балкан треба да го искористат „геополитичкиот момент на отвореност на Европската Унија за проширување“ за да се приближат до членството, при што е неопходно и усогласување со вредностите на Унијата.¹⁵⁵

¹⁵² [European Council Conclusions \(2019\)](#). Brussels: European Council.

¹⁵³ [2023 State of the Union Address by President von der Leyen](#).

¹⁵⁴ [Keynote Speech by Commissioner Marta Kos at Friends of Europe – Western Balkans Summit](#).

¹⁵⁵ [Европски парламент: Западен Балкан да го искористи гео политичкиот момент за да пристапи кон ЕУ. Слободен печат, декември 2024.](#)

2. ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО ВО РАМКИТЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Владеењето на правото е еден од клучните столбови на процесот на проширување на Европската Унија и претставува основна компонента на стандардите што треба да ги исполнат земјите кандидатки пред да станат полноправни членки. За време на процесот на пристапување, земјите кандидатки се соочуваат со сериозни предизвици во усогласувањето на своите национални правни системи со европските стандарди. Ова вклучува не само усогласување со правните норми туку и практично спроведување на реформите во области, како што се правосудниот систем, борбата против корупцијата и заштитата на основните човекови права.

Процесот на проширување подразбира постојан мониторинг и поддршка од страна на Европската комисија и други европски институции, како и активно учество на земјите членки во преговорите и споделувањето на искуствата. Владеењето на правото не се смета само за теоретска обврска, туку за практично и суштинско средство за извршување на реформите што имаат директен и долгорочен ефект врз квалитетот на животот на граѓаните. Владеењето на правото ги гарантира правата на граѓаните и обезбедува транспарентност и отчетност на властите. Иако овој принцип не е детално дефиниран во основните договори на ЕУ, концептот се рефлектира преку принципите утврдени во Договорот за Европската Унија (ДЕУ), како независност на правосудството, заштита на човековите права и борба против корупцијата.

2.1. Услови за пристапување на земјите кандидатки во Европската Унија

Владеењето на правото е често опишано како флуиден концепт што не е прецизно дефиниран во договорите на ЕУ, туку главно се рефлектира во општите принципи или вредности на ЕУ, утврдени во Договорот за Европската Унија (ДЕУ).¹⁵⁶

Во контекст на условите за пристапување во Европската Унија, долго време договорите на ЕУ не се оддалечуваа многу од основните одредби утврдени во Римскиот договор. Според Римскиот договор, пристапувањето беше отворено за „секоја европска држава“, а условите за прием требаше да се утврдат со „договор меѓу земјите членки и земјата кан-

¹⁵⁶ Волганг Нозар. (2012). [The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24](#). The Hague: Netherlands Institute of International Relations.

дидат“.¹⁵⁷ Со овој договор, главниот фокус беше на задоволувањето на политичките критериуми: стабилни демократски институции, владеење на правото, заштита на човековите права и малцинства, како и економските критериуми – функционална пазарна економија и способност за справување со конкуренцијата и пазарните сили.

Договорот од Мастрихт не донесе значителни промени во овој поглед (член О, Договорот за Европската Унија, 92/С 191/01¹⁵⁸). Потоа, со договорите од Ница и Амстердам, процесот на проширување продолжи да се развива, а најголемата реформа беше донесена со Договорот од Амстердам. Овој договор наложи дека секоја европска држава што сака да се приклучи кон ЕУ мора да ги почитува принципите утврдени во член Ф1 од ДЕУ, вклучувајќи демократија, владеење на правото и заштита на човековите права.¹⁵⁹

Со Лисабонскиот договор, ДЕУ беше изменет со цел да се воспостави владеењето на правото како една од основните вредности на Европската Унија, што некои автори го опишуваат како дел од уставниот идентитет на ЕУ. Јасната врска меѓу почитувањето на владеењето на правото како основна вредност на ЕУ (член 2 од ДЕУ) и процесот на пристапување беше дополнително зацврстена со амандманите на член 49 од ДЕУ, со кои беше истакнато дека секоја европска држава што сака да се приклучи кон ЕУ не само што мора да ги почитува туку и активно да ги промовира овие вредности.¹⁶⁰

Подетални услови за пристапување беа формулирани во раните 1990-ти години, особено во контекст на источното проширување на ЕУ¹⁶¹, со што критериумот за владеење на правото доби посебно значење. Кандидатските земји мораа да исполнат конкретни услови, кои беа систематизирани во Копенхашките критериуми – клучен референтен документ што и денес ја води политиката на проширување на ЕУ.¹⁶²

Копенхашките критериуми воспоставија јасна врска меѓу пристапувањето и „политичката“ условеност, која подразбира стабилност на ин-

¹⁵⁷ Treaty establishing the European economic community, part six - General and Final Provisions, [Article 237](#).

¹⁵⁸ [Treaty on European Union](#).

¹⁵⁹ [Treaty of Amsterdam](#) (97/С 340/01).

¹⁶⁰ [Treaty of Lisbon](#) Amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007.

¹⁶¹ Источното проширување на Европската Унија се однесува на процесот со кој неколку земји од Источна и од Централна Европа се приклучија кон ЕУ, значително проширување на Унијата надвор од нејзините оригинални западноевропски граници. Оваа експанзија беше голема пресвртница во историјата на ЕУ и беше поттикната од желбата да се промовира стабилност, демократија и економски раст во регионот по крајот на Студената војна.

¹⁶² Accession criteria - [Copenhagen criteria](#).

ституции што гарантираат демократија, владеење на правото, почитување и заштита на човековите и на малцинските права.¹⁶³ Покрај тоа, критериумите вклучуваат и економски услови, како што се: постоење функционална пазарна економија и способност на земјата да ги преземе и ефективно да ги имплементира обврските од членството, вклучително и усогласување со правото на ЕУ (Acquis Communautaire).

Процесот и рамката за пристапување кон ЕУ не се опфатени во еден единствен документ, туку се разработени низ серија документи што се меѓусебно поврзани и испреплетени. Оваа комплексна структура често претставува предизвик при објаснувањето на суштината на условите за владеење на правото. Клучна улога во овој процес имаат редовните извештаи за напредокот на земјите кандидати, кои се фокусираат на посебните предизвици и напредок на секоја земја. Покрај нив, значајни се и документите со поширока примена, како што се севкупните мониторинг-извештаи, годишните композитни документи и стратегиски извештаи, кои овозможуваат подетален преглед на состојбата во регионот и обезбедуваат насоки за идните чекори во процесот на проширување.¹⁶⁴

Во 1995 година Европската комисија ги дефинира своите политички критериуми во „Агендата 2000“, истакнувајќи го значењето на слободните и фер избори, политичкиот плурализам, слобода на изразување, слобода на вероисповед, постоење на демократски институции и независни судски и уставни органи.¹⁶⁵

Во 1997 година Советот за општи работи на ЕУ дополнително ги прецизира политичките критериуми што треба да ги исполнат земјите од Западен Балкан за да склучат Спогодба за стабилизација и асоцијација.¹⁶⁶ Со цел да се воспостават јасни реперни точки за мерење на успехот или неуспехот на реформите. Владеењето на правото на овој состанок беше дефинирано преку неколку клучни компоненти: ефикасни правни средства за жалба против административни одлуки, пристап до судовите и право на правичен судски процес, фер судење, еднаквост пред закони-

¹⁶³ На Самитот во Копенхаген (1993) за земјите од Источниот блок беа утврдени критериуми што треба да ги исполнат за членство во ЕУ. Станува збор за: Политичките критериуми се однесуваат на стабилноста на институциите што гарантираат демократија, владеење на правото, заштита на човековите права и правата на малцинствата; Економските критериуми што подразбираат функционална пазарна економија што може да се справи со притисоците на европскиот пазар и да биде конкурентна во Унијата. Покрај нив, земјата кандидат треба да прифати *acquis communautaire* и да го усогласи правниот систем со ЕУ. Дополнително, Мадридските критериуми (1995) бараат приспособување на административниот капацитет на земјата за имплементација на европските стандарди.

¹⁶⁴ [Strategy and Reports](#).

¹⁶⁵ [Agenda 2000](#).

¹⁶⁶ Димитри Коченов. (2017). [Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU](#), EUI Working Papers.

те, како и заштита од нечовечко или понижувачко постапување и произволно апсење.

Барањето за одвојување на извршната, законодавната и судската власт, како и потребата владата и јавните органи да дејствуваат во согласност со уставот и законите, беа идентификувани како клучни елементи. Овој пристап не беше целосно интегриран во извештаите за напредок на земјите што беа изработени во периодот од 1998 до 2004 година.¹⁶⁷ Тие беа структурирани според Копенхашките критериуми и ги опфаќаа демократските принципи, владеењето на правото и човековите права, под истиот заеднички чадор на политичките критериуми за пристапување во ЕУ. Следниве циклуси на пристапување донесоа значајни измени во методологијата на известување, која се развиваше паралелно со еволуцијата на правото на ЕУ (*Acquis Communautaire*) и адаптацијата на методологијата за пристапување во зависност од специфичните ситуации и околности на новите земји кандидати, особено земјите од Западен Балкан.

Со преговарачките рамки за Хрватска и Турција од 2005 година беше воведено специјално Поглавје 23 - „Правосудство и основни права“ и Поглавје 24 - „Правда, слобода и безбедност“.¹⁶⁸ Овие две поглавја опфаќаат клучни области што се однесуваат на владеењето на правото, со посебен фокус на реформата на судството и борбата против организираниот криминал и корупцијата. Овој развој беше мотивиран од потребата да се надминат проблемите што се појавија во преговарачкиот процес со Бугарија и Романија, а со цел поефикасно да се уредат процедурите за пристапување во рамките на процесот на проширување на Европската Унија.¹⁶⁹

Значаен чекор во дефинирањето на владеењето на правото во процесот на пристапување беше воведувањето на пристапот „основи“, кој ги фокусираше земјите кандидати на реформата на правосудството и борбата против криминалот и корупцијата уште на почетокот на преговорите.¹⁷⁰ ЕУ воведо систем на одредници (*benchmarking*)¹⁷¹ за отворање и затворање на поглавјата, со привремени одредници за поглавјата 23 и 24, што овозможи приоритизирање на клучните прашања во прего-

¹⁶⁷ [The 2004 enlargement: the challenge of a 25-member EU](#).

¹⁶⁸ Рамката за преговори со Хрватска воспостави 35 поглавја од преговорите или четири поглавја повеќе отколку за проширувањето на ЦИЕ. Сепак, најважната иновација беше воведувањето на Поглавје 23 „Судството и основните права“, кое не постоело како посебно поглавје во претходните рунди на проширување, иако нешто од неговата содржина беше дел од поглавјето што се однесува на правдата, слободата и безбедноста.

¹⁶⁹ Марко Кмезиќ (2018). [EU Rule of Law Promotion](#), New York: Routledge.

¹⁷⁰ Волфганг Нозар (2012). [The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24](#). The Hague: Netherlands Institute of International Relations.

¹⁷¹ [Country Benchmarking](#).

варачкиот процес. Со тоа, владеењето на правото почна да се оценува одделно, станувајќи услов за напредокот во другите поглавја.¹⁷²

2.2. Новата преговарачка методологија за членство во Унијата

Новата методологија за пристапување усвоена во 2020 година има цел да го реши проблемот на неуспешното спроведување на реформите со комбинација на позитивна и негативна условеност.¹⁷³ Посебната цел беше зајакнувањето на политичката димензија во управувањето со пристапниот процес, проследено со подобро дефинирање на условите што треба да ги исполнат земјите кандидати за да напредуваат. Ова подразбира дека земјите ќе бидат подложени на континуирана евалуација, при што нивниот напредок ќе биде непосредно поврзан со резултатите од спроведените реформи.¹⁷⁴ Иако критериумите изгледаат објективни, детални и строги, тие сè уште не се целосно формулирани ниту јасно дефинирани за сите земји кандидати, а прецизни индикатори за нивната евалуација во реалната практика сè уште недостасуваат.

Новата организација на преговарачките поглавја во тематски кластери има цел да внесе поголема динамика во процесот, поттикнувајќи поширока размена и покохерентен пристап. Годишните извештаи сега ја прикажуваат состојбата по кластери, но „основите на пристапниот процес“ остануваат фокусирани на владеењето на правото, судството и борбата против криминалот. Сепак, напредокот во дефинирањето на владеењето на правото и неговите критериуми останува минимален.¹⁷⁵

¹⁷² Марија Влајковиќ. (2020). [Rule of Law – EU’s Common Constitutional “Denominator” and a Crucial Membership Condition on the Changed and Evolutionary Role of the Rule of Law Value in the EU Context](#). EU and Comparative Law Issues and Challenges Series, 4, 235–257.

¹⁷³ [Revised enlargement methodology](#).

¹⁷⁴ Јелена Цераниќ Перишиќ, (2020). [Prospects for Integration in the Western Balkans. In Current Challenges of European Integration](#). Zurich: EIZ Publishing.

¹⁷⁵ Вернер Шредер, (2023). [The Rule of Law as a Constitutional Mandate for the EU](#). Hague Journal on the Rule of Law.

Табела бр. 1. Споредбена анализа на актуелната преговарачка методологија со претходната

Аспект	Претходен пристап на ЕУ	Нова методологија на ЕУ
Структура на преговорите	33 поединечни преговарачки поглавја (вклучувајќи 2 за институции и други прашања).	6 тематски кластери што ги опфаќаат сите 33 поглавја, со засилен фокус на владеењето на правото.
Принцип на преговори	„Основите прво“ и „Ништо не е договорено додека сè не е договорено“ – секое поглавје може повторно да се отвори во секое време.	Преговорите за секој кластер се отвораат во целост, по исполнувањето на критериумите за отворање.
Процес на одлучување	Детални и долги дискусии водени само од Европската комисија.	Вклучување на експерти од земјите членки, кои придонесуваат за процесот.
Клучни документи	Годишниот пакет за проширување на Европската комисија.	По објавувањето на годишниот извештај на Комисијата, се одржува Меѓувладина конференција.
Механизам за напредок	Исполнувањето на одредниците не е директно поврзано со напредокот во пристапувањето, кое се смета за еднонасочен процес.	Воведена условеност: напредокот зависи од исполнување на барањата, а во случај на неисполнување, се применуваат пропорционални санкции.

Како што може да се види од табелата, новата методологија за пристапување во ЕУ има цел да го направи процесот покредибилен, по-предвидлив и подинамичен, како и да овозможи посилно политичко управување и справување со структурните слабости на земјите од Западен Балкан. Политичкото управување на процесот бара зголемена посветеност и редовен политички дијалог на високо ниво. Европската комисија предлага почести самити меѓу ЕУ и Западен Балкан, засилени министерски контакти и поактивно следење на реформите од страна на земјите

членки. Меѓувладините конференции треба да обезбедат посилно политичко водство и насочување на пристапните преговори, што би придонело за поефикасно спроведување на реформите.

Иако новата методологија обезбедува појасна и посистематизирана рамка за пристапување, успехот во процесот зависи од политичката волја и од доследната примена на принципите на условеност. Доколку Европската Унија го задржи кредибилитетот на пристапниот процес и позитивно одговори на евалуираниот напредок, а земјите кандидатки навремено и квалитетно ги спроведуваат неопходните реформи, тогаш процесот останува веродостоен и ефективен.

Новата методологија јасно нагласува дека напредокот во Кластерот 1 ќе го одреди вкупното темпо на преговорите, а тоа дава можност за прекин на пристапните преговори поради недостиг на напредок во оваа област. На пример, во извештајниот циклус за 2021 година, ЕУ не забележа напредок во поглавјата за основни вредности во ниту една земја од Западен Балкан, освен во Албанија.

Сепак, недостигот на јасна временска рамка за пристапување и нарушениот кредибилитет на процесот на проширување ги намалуваат потенцијалните ефекти на механизмите за санкционирање, што директно ја ослабува трансформативната моќ на условеноста на ЕУ. Дополнително, ЕУ беше остро критикувана за тоа што продолжува да обезбедува финансиска поддршка за земјите од Западен Балкан, и покрај назадувањето во владеењето на правото и борбата против корупцијата, што дополнително го поткопува нејзиниот кредибилитет и влијание врз реформските процеси.¹⁷⁶

3. ПРОШИРУВАЊЕТО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА: ГЕОГРАФСКА И ГЕОСТРАТЕГИСКА ПЕРСПЕКТИВА

Европската Унија продолжува да ја нагласува својата посветеност кон интеграцијата на земјите од Западен Балкан, препознавајќи ги како неодвоив дел од иднината на европската заедница. Во таа насока, ЕУ развива нови инструменти за поддршка на реформите, додека истовремено ги отвора вратите за забрзана интеграција на Молдавија, Украина, Грузија и Турција, потенцирајќи го нивниот геополитички, економски и културен потенцијал. Доколку Украина ги исполни сите услови, преговори-

¹⁷⁶ Андреас Еисл (2020), [How would the EU accession procedure really improve? Paris: Jacques Delors Institute.](#)

те се очекува да започнат најдоцна во втората половина на 2025 година, почнувајќи од Кластер 1.

Во 2023 година ЕУ ѝ додели кандидатски статус на Грузија, но процесот беше де факто запрен поради активностите на грузиската влада во 2024 година. Грузија мора да спроведе реформи во изборниот процес и да обезбеди транспарентност во изборите за да продолжи со процесот на интеграција.

Турција останува важен партнер за ЕУ. Преговорите со Турција се заглавени, но Унијата продолжува со поддршка на напорите за подобрување на демократските институции и реформите, особено во контекст на независноста на судството.

Процесот на проширување на Европската Унија на земјите од Западен Балкан започна на Самитот во Солун во 2003 година, поставувајќи ја основата за нивната европска перспектива.¹⁷⁷ Сепак, и по дваесет години, процесот на демократска трансформација во овие земји останува незавршен.

Во март 2024 година, ЕУ донесе одлука за започнување на пристапни преговори со Босна и Херцеговина, додека Косово поднесе апликација за членство во декември 2022 година, дополнително зацврстувајќи ја својата аспирација за интеграција во Унијата.¹⁷⁸

Црна Гора се оценува како земја што остварила голем напредок и е на пат да ги затвори сите преговарачки поглавја. Србија има отворено 22 поглавја од вкупно 35, а во актуелниот момент напредува во поглавјата од Кластер 3, Конкурентност и инклузивен раст¹⁷⁹. Албанија и официјално ги започна преговорите отворајќи го Кластерот 1 „Темелите“ во октомври 2024 година.

Република Северна Македонија успешно го заврши процесот на скрининг во 2023 година и се смета за подготвена за отворање на нови кластери и преговарачки поглавја. Сепак, поради недовршените уставни измени, кои претставуваат предуслов за продолжување на преговарач-

¹⁷⁷ „Иднината на Балканот е во рамките на ЕУ“, се вели во [Декларацијата усвоена на Самитот во Солун во 2003 година](#). Европските лидери, исто така побараа од владите на земјите во Западен Балкан да започнат со меѓусебната соработка, особено во областа на слободната регионална трговија, визниот режим, заедничка соработка за развој и транспорт на електричната енергија, гасот, како и соработка за подобрување на инфраструктурата.

¹⁷⁸ Воутер Свеерс, Џулија Крети, Мирти де Бун, Албан Дафа, Страхина Суботиќ, Милена Мук, Арбер Фетаху, Ардита Абази Имери, Емина Кухиња, Хата Кујраковиќ (2022). [The EU as a promoter of democracy or 'stabilitocracy' in the Western Balkans?](#) The Hague: Clingendael Institute.

¹⁷⁹ [Serbia 2024 Report](#).

киот процес, отворањето на првите кластери е одложено. Дополнително, политичките турбуленции и недостигот на консензус за клучните реформски приоритети ја забавуваат динамиката на евроинтеграциите. Покрај овие предизвици, ЕУ ја признава посветеноста на земјата на европскиот пат и продолжува да ја поддржува преку финансиска и техничка помош за спроведување на потребните реформи.

Табела бр. 2 Преглед на статусот на земјите кандидатки и аспирантки за членство во ЕУ

Држава	Апликација за членство	Кандидатски статус	Статус на преговори
Албанија	Април 2009	Јуни 2014	Започнати (јули 2022)
Босна и Херцеговина	Февруари 2016	Декември 2022	Чека почеток
Молдавија	Март 2022	Јуни 2022	Чека почеток
Црна Гора	Декември 2008	Декември 2010	Започнати (јуни 2012)
Северна Македонија	Март 2004	Декември 2005	Започнати (јули 2022), условени со уставни измени
Србија	Декември 2009	Март 2012	Започнати (јануари 2014)
Турција	Април 1987	Декември 1999	Започнати (октомври 2005), блокирани од 2016
Украина	Февруари 2022	Јуни 2022	Чека почеток
Грузија (потенцијален кандидат)	Март 2022	Потенцијален кандидат	Чека формално одобрување за кандидатски статус
Косово (потенцијален кандидат)	Декември 2022	Поднесена апликација	Чека одобрување за кандидатски статус

3.1. Проширувањето низ геополитичката перспектива

По целосната инвазија на Русија врз Украина, процесот на проширување на Европската Унија повторно се најде на врвот на политичката агенда на Унијата. Оваа ситуација доведе до промена од традиционалната трансформативна логика на „европеизација“¹⁸⁰ кон геополитички пристап во политиката на проширување. Прашањето што се поставува е како да се разбере ова геополитичко проширување и како се разликува од конвенционалниот трансформативен модел. Дали проширувањето навистина стана повеќе геополитичко и зошто? Кои се специфичните предизвици и компромиси со кои се соочува ЕУ во својата политика за проширување? И, конечно, како може да се спроведе геополитичкото проширување, и покрај овие предизвици?

По неодамнешните одлуки за проширување, следуваше геополитичко образложение. Сепак, наместо целосно да се префрли на геополитичката логика на проширување, ЕУ всушност само додава геополитички слој на официјалната стратегија за проширување, која сепак останува обврзана на својот трансформативен пристап.¹⁸¹

Имено, откако Украина ги преживуваше првите неколку дена од руската инвазија, на 28 февруари 2022 година поднесе барање за членство во ЕУ. Со овој драматичен чекор, Украина експлицитно ја поврза својата борба (можеби и опстанок) со стремежот да стане земја членка на ЕУ. Првичните реакции на лидерите на ЕУ беа резервирани, со тенденција да се одвојат дискусиите за идно членство во ЕУ од вонредната состојба, состојба на војна.¹⁸² Но за помалку од еден месец, лидерите на ЕУ ја прифатија логичноста во поврзувањето на перспективите за проширување на Украина, нејзината способност да се бори против руската инвазија и иднината на ЕУ како безбедносен актер. За лидерите на ЕУ и институциите на ЕУ оваа одлука беше донесена со неверојатна брзина и јасно ги постави силните геополитички импликации на проширувањето. Всушност, државите чии претседатели потпишаа писмо за поддршка за брзата кандидатура на Украина во февруари 2022 година¹⁸³, исто така

¹⁸⁰ Трансформативната логика на „европеизација“ се однесува на процесот преку кој земјите и региони во Европа ја усвојуваат политичката, економската и правната рамка на Европската Унија со цел да се интегрираат во Унијата или да го применат моделот на ЕУ во сопствените системи.

¹⁸¹ [Navigating widening and deepening: the European Council, geopolitical motives, and Union enlargement](#).

¹⁸² RFI. (2022) [‘EU Dampens Ukraine Plea for ‘Immediate’ Membership despite Strong Support’](#), RFI, 1 March

¹⁸³ [‘Support of Ukraine’s Swift Candidacy to the EU’](#).

обезбедија и најголем износ на помош за Украина како процент од нивниот БДП во текот на првата година од војната.¹⁸⁴ Во меѓувреме, најизразените скептици на украинската ЕУ-перспектива, гласно ја поддржаа идејата за завршување на војната под руски услови, како што се покажа со Унгарија, но од неодамна и од Словачка.¹⁸⁵

Едногласноста во Советот на ЕУ во однос на поддршката за Украина им овозможи на колебливите земји членки да влијаат врз одлуките, притоа создавајќи простор за забавување или за блокирање на процесот.¹⁸⁶ Така, Унгарија се истакна со целосна употреба на заканата за вето. Во 2023 година таа испрати писмо до претседателот на Европскиот совет, Шарл Мишел, барајќи отфрлање на украинската перспектива за членство и целосен прекин на помошта за Украина.¹⁸⁷ Понатаму, Унгарија постојано ги користеше механизмите на ЕУ за да ја саботира и да ја блокира финансиската и воената помош за Украина, вклучително и преку опструкции на санкциите. Со оглед на тоа што војната дополнително го продлабочи неединството во Унијата, Унгарија ефикасно ја искористи својата закана за вето како инструмент за добивање финансиски исплати од ЕУ и отстапки од Украина.¹⁸⁸ Унгарија дури се закани со блокирање на отворањето на пристапните преговори на Украина, а своето претседавање со Советот на ЕУ во јули 2024 година го започна со контроверзна посета на Кремљ.

Во суштина, како што беше илустрирано и во случајот со Република Северна Македонија, одлучувачкиот вето-играч може да го запре или на неодредено време да го одложи процесот на проширување и да го поткопа кредибилитетот на ЕУ, особено кога силното лидерство е отсутно во Советот.¹⁸⁹

Од друга страна, Полска претставува покомплексен случај како земја членка на ЕУ, која и ја поддржува и ја поткопува поврзаноста меѓу

¹⁸⁴ Потписниците ги заземаат следниве места меѓу земјите на ЕУ во билатерални обврски како процент од БДП-то на земјата донатор во периодот меѓу февруари 2022 и февруари 2023 година: Естонија (1. место), Латвија (2. место), Литванија (3. место), Бугарија (4. место), Полска (5. место), Чешка (6. место) и Словачка (7. место). Види повеќе на Kiel Institute for the World Economy. (2024) [‘Ukraine Support Tracker – A Database of Military, Financial and Humanitarian Aid to Ukraine’](#).

¹⁸⁵ [Slovak PM: Ukraine must give up territory to end Russian invasion.](#)

¹⁸⁶ Ана Е. Јункос, Каролина Поморска (2024) [‘Populists in the Shadow of Unanimity: Contestation of EU Foreign and Security Policy’](#). Politics and Governance, Vol. 12, 8099.

¹⁸⁷ [Orban Wants EU Membership For Ukraine Stripped From Summit Agenda.](#)

¹⁸⁸ Лили Бајер (2023) [„EU Must Not ‘Appease’ Viktor Orbán by Unfreezing Billions Earmarked for Hungary“](#). Guardian, 5 December.

¹⁸⁹ Улф Брунбауер (2022) [„Side Effects of “ Phantom Pains”: How Bulgarian Historical Mythology Derails North Macedonia’s EU Accession’](#). Comparative Southeast European Studies, Vol.70, No. 4, стр. 722–739

безбедноста и проширувањето. Имено, од 2022 година Полска е еден од недвосмислените лидери во обезбедувањето воена и политичка помош за Украина и во поддршката на нејзиниот забрзан пат до членство во ЕУ. Сепак, во 2023 година Полска почна да се обидува да ја раздвојува својата исклучително политичка поддршка за Украина од строгите протекционистички мерки во корист на полските земјоделски производители.¹⁹⁰ И покрај неодамнешната смена на владата,¹⁹¹ веројатно е дека Полска ќе се обиде да ги ограничи пристапите на украинските земјоделски производи на пазарот на ЕУ во текот на целиот процес на преговори за пристапување на Украина.

Во услови на недостиг на јасно лидерство и визија од страна на Франција и Германија, двете земји сепак пронајдоа заеднички интерес за натамошно проширување. Во 2023 година тие иницираа дискусии во рамките на француско-германската работна група, фокусирајќи се на можните чекори и временската рамка за проширувањето. Сепак, нивните ставови се разидоа во однос на стратегискиот одговор на војната во Украина, што создаде дополнителни предизвици за усогласување на нивните политики во рамките на ЕУ.¹⁹²

Додека Германија ја задржа водечката позиција во однос на обемот на ресурси што ѝ ги обезбедува на Украина и билатерално и преку европските механизми, таа истовремено наметна значителни ограничувања во однос на брзината, видот и количината на помошта. Некои ја опишуваат оваа стратегија со германската изрека: „премногу за да се умре, премалку за да се живее“. Покрај тоа, Германија ја поддржува перспективата на Украина за членство во ЕУ, но со понизок интензитет и ангажман во споредба со други клучни актери во Унијата.¹⁹³

Од друга страна, пак, Франција ја задржува својата цел за изградба на „стратегиска автономија“ на ЕУ, но значително се колеба во тоа како да ја постигне. Имено, во 2022 година претседателот Макрон првич-

¹⁹⁰ Овие мерки започнаа со едностраната забрана на украинските земјоделски извозни производи во Полска во 2023 година, што беше во спротивност со прописите на ЕУ. Франција ја следеше истата патека, ограничувајќи го увозот на украински земјоделски производи, особено живината. И полските влади потоа им дозволија на возачите на камиони и земјоделците да ја блокираат полско-украинската граница во текот на 6 месеци, што предизвика значајни економски тешкотии за Украина и ја наруши двостраната соработка [‘EU-Ukraine Wartime Trade: Overcoming Difficulties, Forging a European Path’](#).

¹⁹¹ Тим Хотон, Каролина Поморска, Дарина Малова, Кевин Диган - Краусе, (2024) [‘Going in Different Directions? The 2023 Elections in Poland and Slovakia and Their Aftermath’](#). Journal of Common Market Studies.

¹⁹² Franco-German Working Group. (2023) [‘Sailing on High Seas – Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century’](#). Report on EU Institutional Reform, Paris-Berlin.

¹⁹³ Метју Карнишинг. (2024) [‘Germany’s Ukraine Policy Is Incoherent for a Reason’](#). Politico.

но се обиде да остави свој печат нудејќи дијалог со Путин¹⁹⁴. Во 2023 и 2024 година Франција изврши пресврт: така што сега дава целосна поддршка за победа на Украина над Русија, го прифаќа патот за проширување, односно европската перспектива на Украина, но и ја поддржува идејата за испраќање странски (вклучувајќи француски) војници во Украина. Сепак, и покрај сета нејзина декларативна поддршка, воената и финансиската поддршка на Франција за Украина е релативно ниска,¹⁹⁵ а француските земјоделци се исто толку гласни како и полските, во обидите да го блокираат увозот на украински земјоделски производи.¹⁹⁶

Имено, фармерите во Франција и во соседните држави на Украина (Бугарија, Унгарија, Полска, Романија и Словачка) се мобилизираа против увоз на земјоделски производи од Украина без квоти и тарифи, без царини. Со ударот врз економијата на Украина, Советот на ЕУ понуди компромис со повторно воведување тарифни квоти за одредени земјоделски производи со кои Украина е особено конкурентна.¹⁹⁷ Овие намалувања помагаат да се илустрираат ограничувањата на способноста на Комисијата да ја поттикне (да ја турка напред) агендата за проширување и безбедност. Без поддршка од Германија и САД и со ограничен ентузијазам од други земји членки на ЕУ, проектот на Франција за „стратегиска автономија“ изгледа, засега, неостварлив. Но важен чекор кон каков било вид геополитички посилна ЕУ ќе биде доколку Франција и Германија се согласат за поамбициозни заеднички стратегии за помош на Украина.¹⁹⁸

Дали руската војна против Украина доведе до подлабока европска интеграција? Во суштина, војната досега не ја промени природата на политиката на проширување, оставајќи ја сомнителна и заложбата за проширување.¹⁹⁹ Иднината на ЕУ како геополитички актер е тесно поврзана со исходот од војната и кредибилитетот на обновениот процес на проширување. Додека не заврши, војната ќе ја тестира способноста на ЕУ да дејствува како силен безбедносен играч, додека се бара политичка

¹⁹⁴ [Macron Keeps an Open Line to Putin as War in Ukraine Rages](#).

¹⁹⁵ Според [Институтот за светска економија во Кил](#), до април 2024 година, Франција одвоила 3,852 милијарди евра за Украина; ова е 9. меѓу сите земји во апсолутна смисла и 23. како пропорција од БДП (околу 0,140 %). Користејќи ги истите метрики соодветно, Германија се рангираше на 2. и 15. место. Овие бројки веќе се зголемија по подобрената транспарентност и два јавни извештаја од француската страна.

¹⁹⁶ [The need for a real “Zeitenwende” in EU defence policy](#).

¹⁹⁷ [EU Parliament and Council seal last-minute deal to extend Ukraine’s trade benefits](#).

¹⁹⁸ Даниел Фиот (2023) [‘In Every Crisis an Opportunity? European Union Integration in Defence and the War on Ukraine’](#). Journal of European Integration, Vol. 45, No. 3, стр. 447–462.

¹⁹⁹ Вероника Анхел, Јелена Џанкиќ (2023) [‘Wartime EU: Consequences of the Russia-Ukraine War on the Enlargement Process’](#). Journal of European Integration, Vol. 45, No. 3, стр. 487–501.

волја за значајни институционални реформи. Доколку ЕУ не успее да се наметне како моќен геополитички играч во спротивставувањето на рускиот експанзионизам, ризикува деградирање на сопствената безбедност и губење на своето влијание во регионот и на глобално ниво.

4. ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО НИЗ ИЗВЕШТАИТЕ НА ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА

Извештаите на Европската комисија за земјите од процесот на проширување, меѓу кои и Северна Македонија, ги анализира реформите во клучните области, како што се владеењето на правото, јавната администрација и борбата против корупцијата. Иако оценките за Северна Македонија покажуваат напредок, извештајот посочува дека е потребна поинтензивна имплементација на реформите за да се одржи стабилниот развој.²⁰⁰

Извештајот за механизмот на владеење на правото на ЕУ за 2024 година ги опфаќа 27-те земји членки на ЕУ, при што дава детална анализа на состојбата со националните правосудни системи, рамките за борба против корупцијата, слободата на медиумите и плурализмот, како и институционалните проверки и рамнотежи. Комесарот за правда, Дидие Рејндерс, истакнува дека извештајот служи како референца за поттикнување дебати и поддршка на националните агенди за реформи. Иако се забележува напредок во дел од земјите членки, останува загриженоста за независноста на судството, борбата против корупцијата и заштитата на новинарите во некои од нив.²⁰¹

Во контекст на Западен Балкан, извештајот не содржи препораки за земјите од проширувањето, но истакнува дека владеењето на правото е клучно за пристапниот процес. Вера Јурова, комесар за вредности и транспарентност, потенцира дека без владеење на правото, демократските и економските системи би биле хаотични. Таа нагласува дека се потребни дополнителни напори за зајакнување на независноста на судството, борбата против корупцијата и безбедноста на новинарите, кои се критични за унапредување на демократските вредности.²⁰²

²⁰⁰ [2024 Rule of law report - Communication and country chapters.](#)

²⁰¹ Дидие Рејндерс [Commissioner for Justice.](#)

²⁰² Говор на Вера Јурова за [„Equipping Europe with better tools to defend the rule of law and democratic values“.](#)

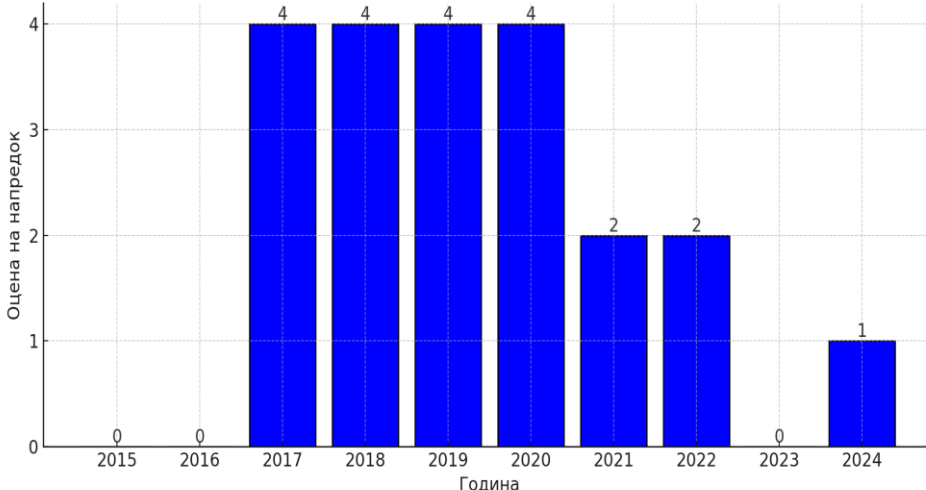
4.1. Како се оценети земјите кандидатки за членство за Поглавје 23: Правосудство и фундаментални права?

Поглавјето 23 – Правосудство и фундаментални права е еден од клучните столбови за напредок во процесот на европска интеграција. Поглавјето ги опфаќа независноста на судството, борбата против корупцијата и заштитата на основните права.²⁰³

Северна Македонија за правосудството и фундаменталните права имаше оценка „недоволен напредок“ (што е на скала од еден до пет, еднакво на 1) слично како Албанија, БиХ, Косово и Србија. Црна Гора се издвојува со оценка „умерен“, демонстрирајќи најголем напредок. Надвор од регионот, Молдавија и Украина имаат претежно умерен напредок, додека Грузија бележи регрес.²⁰⁴

Графикон бр.1 Поглавје 23: Правосудство и фундаментални права со оценка за Република Северна Македонија од 2015 до 2024 година

Оцена за напредок во Поглавје 23 - Правосудство и фундаментални права (2015-2024)



Извор: Извештаи за напредокот на државата²⁰⁵

²⁰³ Европската комисија редовно ги оценува земјите кандидатки и потенцијалните кандидати преку скала од 1 (недоволен напредок) до 5 (значителен напредок). Компаративната анализа се базира врз консултација на извештаите на ЕК за сите наведени земји.

²⁰⁴ [Enlargement reports 2024: Commission outlines progress and priorities for candidate countries.](#)

²⁰⁵ North Macedonia Report 2024 [Enlargement reports 2024: Commission outlines progress and priorities for candidate countries.](#)

Поглавјето 23, Правосудство и темелни права, е клучно за евроинтеграциите, бидејќи влијае врз сите аспекти на преговорите. ЕУ очекува од Република Северна Македонија реформи за владеење на правото, односно: независно судство, почитување на темелните права, правда, борба против корупција борба против организираниот криминал итн. Ова поглавје не се темели врз цврста законодавна рамка, туку на вредности барајќи тие бидат имплементирани и видливи низ практиките на институциите.²⁰⁶

Независноста на судството е еден од главните критериуми за пристапување кон Европската Унија (ЕУ), кој ќе гарантира правна сигурност.

Борбата против корупцијата, како еден од најголемите предизвици за нашата држава, бара цврста правна рамка и сигурни институции што ќе го поддржат спроведувањето на кохерентна политика за превенција и спречување на корупцијата. Ова е особено важно бидејќи корупцијата претставува закана за стабилноста на демократските институции и владеењето на правото во државата.

Област во која е неопходно да се зајакнат напорите за почитување на основните права, кои се гарантирани со правото на Европската Унија и со Европската конвенција за фундаментални права.²⁰⁷

4.2. Оценка за Поглавје 24 – Правда, слобода и безбедност

Политиките на ЕУ во Поглавјето 24 имаат цел да ја одржат и дополнително да ја развиваат Унијата како област на слобода, безбедност и правда. Од земјите членки на ЕУ се очекува да бидат соодветно подготвени за правилно спроведување на рамка на заеднички правила, која е во постојан раст. Ова опфаќа 11 тематски области: гранична контрола, визи, миграциски текови, азил, полициска соработка, борба против организираниот криминал, борба против тероризмот, соработка во областа на дрогата, царинска соработка, судска соработка во кривичното и граѓанското право.

За успешна интеграција во овие области, Северна Македонија треба да развие силен и добро интегриран административен капацитет во агенциите за спроведување на законот и другите релевантни институции. Ова вклучува:

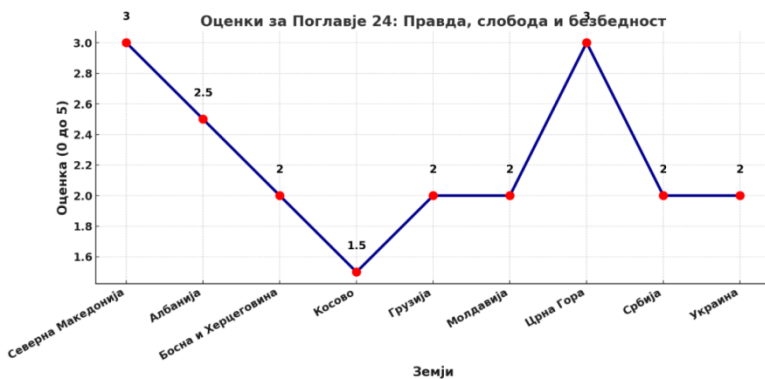
²⁰⁶ Состанокот е одржан е на 27 и 28 септември 2018 година. Исто така, објаснувачки состанок за ова поглавје имаше и на 27 септември 2022 година, а билатерален состанок се одржа на 24 – 25 декември 2022 година.

²⁰⁷ [European Convention on Fundamental Rights](#)

- Јакнење на институционалниот капацитет преку обезбедување соодветна обука и ресурси за персоналот во полицијата, царината и судските органи.
- Развој на правната инфраструктура преку унапредување на законодавството и правните процедури за да се обезбеди ефикасно спроведување на правото.
- Подобрување на меѓуинституционалната соработка за да се овозможи ефективна комуникација и координација меѓу различните институции и агенции.
- Поголема транспарентност и отчетност со воведување механизми за мониторинг и отчетност за да се зголеми довербата на граѓаните во институциите.
- Инвестирање во технологија и инфраструктура, односно пристап до современа опрема и технологија за поддршка на оперативните активности.

Најкомплексен е делот од безбедносните политиките на ЕУ е законското право на Шенген, што подразбира укинување на внатрешните гранични контроли во ЕУ. Сепак, за новите земји членки значителни делови од шенген-правото се спроведуваат според посебна одлука на Советот што се донесува по пристапувањето.

Графикон бр. 2 Оценки за земјите за Поглавје 24 – Правда, слобода и безбедност²⁰⁸



Извор: Извештаи за напредокот на земјите кандидати²⁰⁹

²⁰⁸ [Enlargement reports 2024: Commission outlines progress and priorities for candidate countries](#) Европската комисија редовно ги оценува земјите кандидатки и потенцијалните кандидати преку описни оценки што се преточени во скала од 1 (недоволен напредок), 2 (одреден напредок), 3 (се забележува напредок), 4 (добар напредок), 5 (значителен напредок). Имено, оценките се резултат на детална анализа на институционалната рамка, спроведените реформи и нивната практична примена, наведени во извештаите за секоја земја поединечно.

Процената за Поглавје 24: Правда, слобода и безбедност, открива различни нивоа на усогласеност со европските стандарди меѓу земјите од Западен Балкан и поширокиот регион. Оценките се движат од 1.5 до 3, при што повисоката оценка укажува на поголем напредок во спроведувањето на реформите.

Табела бр. 3 Оценки и предизвици на земјите за Поглавје 24

Држава	Оценка	Напредок и предизвици
Северна Македонија	3.0	Постигнат е значителен напредок во областа на правдата, слободата и безбедноста. Сепак, потребни се напори за деполитизација при вработувањето и назначувањето во полицијата, во јакнење на истражните капацитети, подобрување на ефикасноста на правосудниот систем, особено обвинителството.
Црна Гора	3.0	Се истакнува со стабилна имплементација на реформите во областа на правдата и безбедноста. Црна Гора ги исполни привремените мерила за ова поглавје, што доведе до усвојување на завршните мерила.
Албанија	2.5	Остварен е умерен напредок, посебни напори се потребни во справувањето со организираниот криминал.
Босна и Херцеговина	2.0	Покажува почетни напори. Потребни се значајни реформи за подобрување на внатрешната ревизија и зголемување на транспарентноста во управувањето со јавните финансии, како и други институционални зајакнувања.
Грузија	2.0	Почетни чекори се преземени, но реформите остануваат на основно ниво.
Молдавија	2.0	Направени се одредени почетни напори, но реформите сè уште се на основно ниво. Потребни се дополнителни активности за подобрување на правосудниот систем и

²⁰⁹ [Enlargement reports 2024: Commission outlines progress and priorities for candidate countries.](#)

		безбедносните структури.
Србија	2.0	Оценката е ограничено“ и „умерено. Посебен предизвик е имплементацијата на новата стратегија за борба против корупцијата за периодот 2024-2028. Потребно е да се обезбеди независност на судството и да се подобри заштитата на основните права и слободи на граѓаните, како и на медиумите.
Украина	2.0	Почетни напредоци се забележани, но реформите се на основно ниво. Потребни се значајни напори за продлабочување на реформите и усогласување со европските стандарди во областа на правдата и безбедноста.
Косово	1.5	Се наоѓа на почетокот на реформскиот процес и се соочува со значајни предизвици во спроведувањето на реформите.

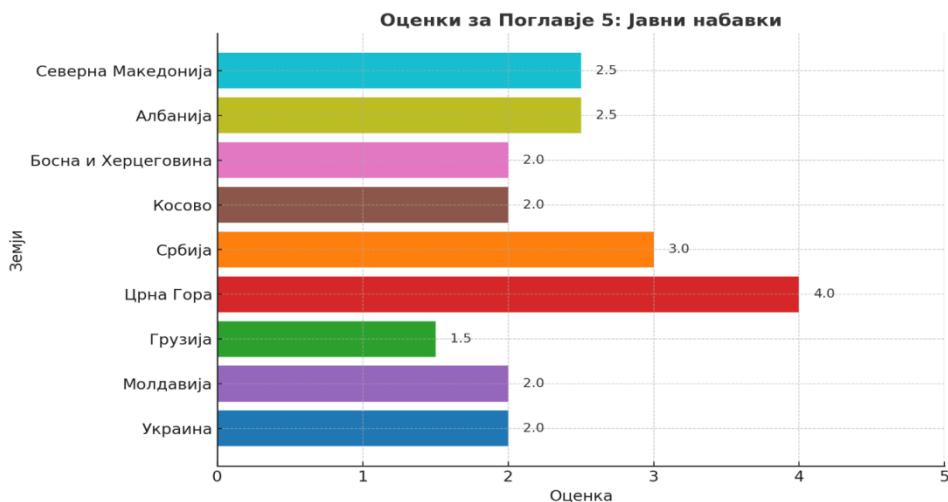
4.3. Состојбите во Поглавје 5 – Јавни набавки

Поглавјето 5 опфаќа клучни принципи, како што се транспарентност, еднаков третман, слободна конкуренција и недискриминација во процесите на јавни набавки. Европските правила обезбедуваат јасна рамка за координација при доделување јавни договори за работи, услуги и набавки, како и за специфични сектори. Покрај тоа, законодавството утврдува механизми за надзор на постапките и правни лекови во случај на нерегуларности. Овие принципи се од суштинско значење за осигурување ефикасност и правичност во јавните набавки, што во крајна линија води кон подобрување на квалитетот на јавните услуги и заштита на интересите на граѓаните.²¹⁰

Јавните набавки вклучуваат и јавно-приватни партнерства и концесии, кои се клучни за обезбедување квалитетни јавни услуги. Овие проекти создаваат синергија меѓу државните институции и приватниот сектор, а нивната успешна реализација бара формирање на специјализирани национални тела. Северна Македонија и регионот продолжуваат со процесот на усогласување со европските стандарди, при што главниот предизвик останува ефективната имплементација на овие иницијативи.

²¹⁰ Види повеќе [Поглавје 5 – јавни набавки](#)

Графикон бр. 3 Оценки за земјите за Поглавје 5: Јавни набавки



Извор: Извештаи за напредокот на државите кандидати

Процентот на напредокот во Поглавје 5: Јавни набавки, открива значајни разлики во усогласеноста со европските стандарди меѓу земјите од Западен Балкан и источното партнерство. Овие разлики произлегуваат од специфичните реформски капацитети и предизвици на секоја земја.

Табела бр. 4 Оценки и предизвици на земјите за Поглавје 5

Држава	Оценка	Напредок и предизвици
Црна Гора	4.0	Се позиционира како лидер во јавните набавки, со успешни реформи и стабилна имплементација. Ова укажува на силна политичка волја и институционален капацитет, што може да служи како пример за другите земји во регионот.
Србија	3.0	Демонстрира умерен, но постојан напредок. Потребни се дополнителни напори за подобрување на транспарентноста и намалување на административните бариери.
Северна Македонија	2.5	Има умерено ниво на подготвеност во областа на јавните набавки. Иако законодавството предвидува транспарентност, постојат ограничувања во пристапот до информации, што создава сомневања за фаворизирање на одредени понуду-

		вачи. Корупцијата и конфликтот на интереси остануваат системски проблеми, а институциите се соочуваат со ограничен капацитет и недоволна дигитализација. Имплементацијата на законите е непостојана, со недостиг на санкции и ограничен мониторинг од граѓанските организации.
Албанија	2.5	Покажува умерен напредок, но се соочува со предизвици во транспарентноста и ефикасноста на јавните набавки. Потребни се реформи за намалување на корупцијата и зајакнување на институционалниот капацитет.
Косово	2.0	Се соочува со значителни предизвици во градењето институционален капацитет и спречувањето на корупцијата, што влијае врз напредокот во јавните набавки.
Босна и Херцеговина	2.0	Има потреба од значителни реформи за подобрување на транспарентноста и ефикасноста во јавните набавки. Институционалната слабост и корупцијата претставуваат главни пречки.
Украина	2.0	Заостанува зад земјите од Западен Балкан, главно поради фокусот на други приоритетни реформски области, како што се владеење на правото и антикорупцијата. Потребна е целосна и синхронизирана поддршка за подобрување на јавните набавки.
Молдавија	2.0	Слично на Украина, се соочува со предизвици во реформите на јавните набавки, со потреба од зајакнување на институционалниот капацитет и транспарентноста.
Грузија	2.0	Има потреба од значителни напори за усогласување со европските стандарди во јавните набавки, со фокус на борба против корупцијата и зајакнување на институциите.

Оценките за состојбите со јавните набавки покажуваат значителни разлики меѓу земјите. Додека Црна Гора е најблиску до усогласеност со ЕУ-стандардите, другите земји треба да го зголемат својот ангажман во неколку клучни области. Според извештаите, приоритетните реформски насоки вклучуваат:

- Зголемување на транспарентноста и пристапот до информации. Потребно е воспоставување централизиран електронски платформи за јавни набавки што ќе обезбедат јавен пристап до сите тендери, договори и резултати. Објавувањето на сите фази од набавките – критериуми за избор, одлуки и жалбени постапки – мора да стане стандардна практика. Иако граѓанските организации и медиумите се вклучени во мониторингот, нивното влијание останува маргинализирано.
- Борба против корупцијата и конфликтот на интереси. Корупцијата е системски проблем во јавните набавки. Потребно е воведување строги антикорупциски мерки и механизми за идентификација и санкционирање судири на интереси. Воспоставувањето независни контролни тела за ревизија и надзор без политичко влијание, како и поголема активност на јавните обвинителства и антикорупциските тела е од суштинско значење.
- Подобрување на конкурентноста и административните процедури. Неопходно е намалување на административните бариери за учество на повеќе економски оператори, особено малите и средните претпријатија (МСП). Покрај тоа, развојот на ефикасни процедури за жалби ќе овозможи поголема регулација и фер тендерски постапки.
- Зајакнување на институционалниот капацитет и дигитализацијата. Потребни се континуирани обуки за јавните службеници за подобро разбирање и примена на ЕУ-директивите за јавни набавки. Дополнително, целосна дигитализација на процесите ќе го минимизира човечкиот фактор и ќе ја намали можноста за манипулации.
- Спроведување санкции и засилен мониторинг. Воведувањето јасни и строги санкции за злоупотреби, вклучувајќи финансиски казни, црни листи и кривична одговорност, ќе ја зголеми отчетноста. Постапувањето редовни независни ревизии и нивно јавно објавување ќе помогне во враќање на довербата во системот.

4.4. Напредокот во Поглавје 18 – Статистика

Поглавјето 18 – Статистика, игра клучна улога во преговарачкиот процес за пристапување на Северна Македонија кон Европската Унија, бидејќи статистиката обезбедува објективна, сигурна и транспарентна основа за донесување информирани одлуки и политики. Усогласувањето на

статистичката инфраструктура со стандардите и со принципите на ЕУ е суштинско за обезбедување релевантни и веродостојни податоци што се од витално значење за мерење на напредокот, спроведување на реформите и исполнување на критериумите за членство.

Преку Поглавјето 18 се обезбедуваат прецизни и доверливи статистички податоци што овозможуваат ефикасно следење на усогласеноста на националните политики со правото на ЕУ. Овие податоци служат како основа за оценување на напредокот во исполнување на критериумите за пристапување. Исто така, овие податоци се неопходни за поддршка на креирањето јавни политики. Еден развиен статистички систем е неопходен за креирање ефикасни јавни политики насочени кон економски и социјален развој. На пример, демографските и социјалните статистики ја поддржуваат формулацијата на политики за образование, здравство и социјална заштита.

Европските принципи за статистика, како што се објективност, сигурност и заштита на доверливоста на податоците, обезбедуваат транспарентност и доверба меѓу граѓаните и институциите. Статистиката овозможува усогласување со методологиите на ЕУ, како што се регулативите на Еуростат, кои обезбедуваат споредливост на податоците меѓу земјите членки. Северна Македонија мора да го усогласи својот систем со овие методологии за да обезбеди кохерентност на податоците.

Статистиката е особено значајна во поддршката за структурните фондови и финансиското планирање (фондовите за земјоделство, регионален развој и животна средина).

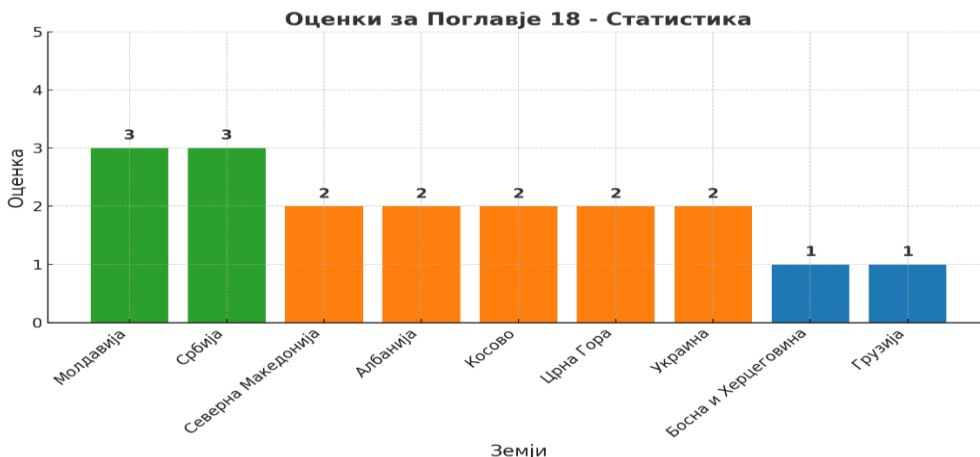
Бизнис-статистиката, статистиката за транспорт и надворешна трговија играат клучна улога во мерење на економските перформанси и конкурентноста на земјата на единствениот пазар.

Табела бр. 5 Оценки и предизвици на земјите за Поглавје 18, Статистика

Оценка	Земји	Опис на напредокот
3	Молдавија, Србија	Овие земји имаат значителен напредок во областа на статистиката, со реформи што се во тек или веќе имплементирани. Тие покажуваат висок степен на усогласеност со стандардите на ЕУ, особено во однос на инфраструктурата и методологијата, што ги издвојува како позитивни примери за регионот.
2	Северна Македонија,	Земјите имаат започнато со реформи во статистичките системи, но напредокот е ограни-

	Албанија, Косово, Црна Гора, Украина	чен и остануваат предизвици во имплементацијата. Северна Македонија има умерено до добро ниво на подготвеност, но како што истакнува Европската комисија во Извештајот за 2024 година, потребни се дополнителни напори во секторските статистики за да се обезбеди целосна усогласеност со ЕУ-стандардите.
1	Босна и Херцеговина, Грузија	Овие земји се на почетокот на процесот на унапредување на статистиката и им е потребна значителна поддршка за развој на институционалниот капацитет и инфраструктурата. Главниот предизвик е воспоставување основни механизми за квалитетна обработка и презентација на податоци, што ќе овозможи подобро следење на усогласеноста со ЕУ-критериумите.

Графикон бр. 4 Оценки за Поглавје, 18, Статистика



Извор: Извештаи за напредокот на државите кандидати

4.5. Состојбите во Поглавје 32 – Финансиска контрола

Поглавјето 32 се фокусира на усвојувањето на меѓународно признати стандарди и најдобри практики на ЕУ за јавна внатрешна финан-

сиска контрола (ПИФЦ), што е од суштинско значење за обезбедување транспарентно и одговорно управување со јавните финансии. Ова поглавје има клучна улога во зајакнување на институционалниот капацитет на земјите кандидатки за членство во ЕУ за управување со националните и со ЕУ-фондовите, како и за поддршка на јавниот сектор во креирањето политики базирани врз факти.

За успешна имплементација на ПИФЦ, законодавството бара воспоставување ефикасни и транспарентни системи за финансиско управување, кои гарантираат постигнување на поставените цели. Транспарентноста е особено важна за зголемување на довербата во јавните институции, што е неопходен предуслов за ефективна апсорпција на ЕУ-фондовите. Без оваа доверба, ризикот од злоупотреба и неефикасно користење на ресурсите останува значителен.

Внатрешната ревизија претставува суштински елемент на ПИФЦ-системот и мора да биде функционално независна за да може ефективно да ги идентификува и да ги минимизира ризиците во финансиското управување. Иако Северна Македонија покажува напредок во оваа област, потребно е дополнително зајакнување на капацитетите на ревизорските тела преку обуки и институционална поддршка. Ова би помогнало ревизијата да премине од формален надзор кон проактивен инструмент за унапредување на финансиското управување.

Ефективното функционирање на ПИФЦ-системот бара централна координација за неговиот развој и имплементација. Централното тело има одговорност за обезбедување конзистентност и усогласеност со стандардите на ЕУ преку координација, обуки и техничка поддршка. Оваа координација е од клучно значење за создавање единствен и усогласен систем во јавниот сектор.

Северна Македонија презема чекори за усогласување со ЕУ-стандардите, но се соочува со неколку предизвици. Институционалната слабост, особено во делот на ревизијата и координацијата, претставува значителна пречка. Иако системите за ПИФЦ се воспоставени, нивната ефикасност и транспарентност остануваат на основно ниво, што ограничува поголема апсорпција на ЕУ-фондовите. За да се надминат овие слабости, потребна е дисциплина во управувањето со ресурсите и засилена контрола.

Графикон бр. 5 Како се оценети земјите за Поглавје 32 - Финансиска контрола



Извор: Извештаи за напредокот на земјите кандидати

Табела бр. 6 Процена на напредокот во Поглавје 32 – Финансиска контрола²¹¹

Земја	Оценка	Напредок и предизвици
Босна и Херцеговина	2	Се позиционира како лидер во оваа област, со значителен напредок во воспоставувањето ефикасни системи за финансиска контрола. Ова овозможува транспарентно и отчетно управување со јавните ресурси. Институционалните структури се зајакнати, а реформите се спроведуваат конзистентно.
Молдавија	2	Направен е значителен напредок во засилување на институциите и усвојување ефективни механизми за финансиска контрола. Постои јасна определба за реформи, што ја прави една од водечките земји во оваа област.
Северна Македонија	1	Има направено почетни чекори во реформите, но остануваат предизвици во институционалната

²¹¹ Компаративната анализа се базира врз консултација на извештаите на ЕК за сите наведени земји

		независност, внатрешната ревизија и транспарентноста во управувањето со јавните финансии. Напредокот зависи од подобрувањето на функционалноста на Државниот завод за ревизија и неговата отчетност.
Албанија	1	Постојат основни механизми за финансиска контрола, но тие сè уште не се доволно функционални. Потребно е зајакнување на надворешната ревизија и усогласување со меѓународните стандарди.
Косово	1	Направени се почетни чекори, но потребни се значителни реформи за подобрување на ефикасноста на ревизорските институции и спречување на политички влијанија врз финансиската контрола.
Црна Гора	1	Системот за финансиска контрола е во развој, но постојат слабости во независноста на институциите и имплементацијата на препораките од ревизорските извештаи.
Украина	1	Соочена е со предизвици во финансиската транспарентност, а ревизорските механизми не се доволно ефективни. Потребно е интегрирање на меѓународните стандарди за финансиска контрола и ревизија.
Грузија	0	Недостиг на развиени институционални механизми за финансиска контрола. Потребни се длабински реформи за создавање транспарентен и отчетен систем за управување со јавните финансии.
Србија	0	Се соочува со сериозни проблеми во оваа област, со слаба институционална рамка и недостиг на независност на ревизорските тела. Потребни се суштински интервенции за воспоставување транспарентност.

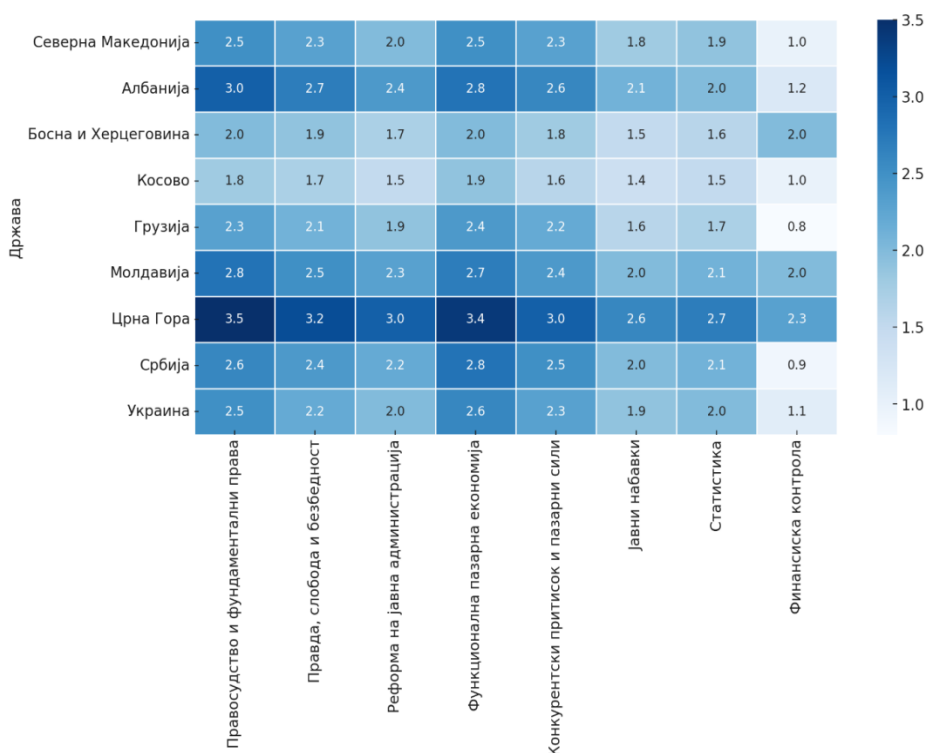
За сите земји, особено за оние со пониски оценки, клучно е воспоставување на функционално независна институција за надворешна ревизија. Оваа институција мора да работи во согласност со стандардите

на Меѓународната организација на врховни ревизорски институции (ИНТОСАИ).

Во Северна Македонија тоа значи засилување на Државниот завод за ревизија, подобрување на неговата независност, отчетност и техничка способност, како и редовно доставување извештаи до Собранието за осигурување на јавната транспарентност.

Натамошниот напредок ќе зависи од способноста на овие земји да ги интегрираат меѓународните стандарди, да ја зајакнат ефикасноста на внатрешната ревизија и да воспостават јасни механизми за спречување на корупцијата во управувањето со јавните финансии.

Табела бр. 7 Оценки за владеењето на правото на земјите кандидатки за членство во ЕУ, 2024 година



Извор: Извештаи за напредокот на земјите кандидати за 2024 година.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Северна Македонија продолжува да демонстрира стабилен и кумулативен напредок во клучните области за ЕУ-интеграцијата. Демократските институции функционираат задоволително, а изборите во 2024 година беа спроведени во позитивна атмосфера, што потврдува чекор напред во демократскиот процес. Според Извештајот на Европската комисија за 2024 година, земјата постигна резултат од 3,22, што претставува подобрување во однос на 2023 година, но постојат области каде што напредокот е забавен или недоволен.

Во областа на владеење на правото, Извештајот на Европската комисија посочува дека борбата против високата корупција и натаму останува ограничена, со мал број случаи на осуди за висока корупција. Судскиот систем сè уште се соочува со долгогодишни слабости, вклучувајќи непропорционално долги судски постапки и недоволна транспарентност во назначувањето и отпуштањето на судиите, што ја поткопува довербата во судството. Дополнително, регулаторната средина за медиумите останува слабост, особено во однос на заштитата на новинарите и обезбедувањето медиумски плурализам. Зачестените напади врз новинари и недоволната имплементација на постојните механизми за нивна заштита претставуваат загрижувачки тренд.

Во реформите на јавната администрација е забележан напредок, но остануваат предизвици поврзани со ефикасноста и политизацијата. Притоа, потребно е финализирање на законските измени за администрацијата за да се обезбеди континуитет во реформските процеси. Иако е постигнат напредок во Кластерот 1, кој е клучен за пристапните преговори, дополнителни напори се неопходни за зајакнување на капацитетите на институциите.

Извештајот за владеење на правото за 2024 година ја нагласува потребата од подобрување на транспарентноста и отчетноста на институциите, особено преку воспоставување независни механизми за надзор и заштита. Европскиот механизам за владеење на правото посочува четири главни столбови – судските системи, борбата против корупцијата, медиумскиот плурализам и институционалните контроли – како критични области каде што е потребно засилено дејствување.

На краток рок, препораките опфаќаат подобрување на комуникацијата со јавноста за придобивките од членството во ЕУ, усвојување на изборните препораки од ОБСЕ/ОДИХР и Венецијанската комисија, како и зајакнување на меѓупартиската соработка за забрзување на реформите. Потребна е поинтензивна посветеност на заштитата на новинарите и

обезбедување плурализам, како и подобрување на регулативата во судството за да се гарантира независноста и ефикасноста на правосудниот систем.

Република Северна Македонија се соочува со недоволна јавна поддршка за пристапниот процес, политичка поларизација, особено пред изборите, и ограничени капацитети за спроведување на реформите, додека политичката интерференција и недоволните ресурси за имплементација дополнително ја комплицираат ситуацијата. Сепак, усогласувањето со ЕУ-стандардите носи значајни придобивки, вклучувајќи поголема регионална стабилност, подобро владеење на правото, зголемена правна сигурност, пристап до европските фондови, економска стабилност и зголемена доверба во институциите.

Јасната визија за иднината на Северна Македонија во ЕУ мора да биде повеќе од формална изјава и да се интегрира во сите аспекти на државната политика. Владата треба да демонстрира посветеност на имплементација на јавните политики и приближување на граѓаните кон европските, обезбедувајќи јасна насока и доверба во процесот на интеграција.

Јасна комуникација за европската интеграција е клучна за градење доверба кај граѓаните. Владата мора редовно да ја информира јавноста за придобивките и за обврските од пристапниот процес, со објективно и неполитизирано известување. Само преку факти граѓаните ќе имаат реална слика за придобивките од членството во ЕУ и нивната улога во процесот.

Потребно е јасна комуникација да биде придружена со конкретни активности и посветеност на визијата за членство во ЕУ преку спроведување суштински реформи. Реформите се суштината на пристапниот процес, а демократските вредности се основа на Унијата, па истите стандарди се очекуваат и од кандидатите. Со усвојувањето на новата агенда за раст за Западен Балкан, Северна Македонија треба доследно да ги имплементира реформските цели. Посветеноста на овој план не само што ќе „отклучи“ дополнителни средства туку ќе ја зајакне и нејзината позиција во ЕУ.

Процесот на европска интеграција не е само обврска на Владата, туку бара активно учество на целото општество. Граѓанското општество, академската заедница и граѓаните мора да бидат вклучени во реформскиот процес преку консултации, јавни дебати и заеднички иницијативи. Иако беше консултирано при изготвувањето на реформската агенда, процесот не овозможи подлабок придонес што суштински ќе влијае врз содржината. Соработката со граѓанското општество треба да биде клучен елемент, а не само формална обврска.

ЕУ-интеграцијата обезбедува пристап до единствениот пазар, создавајќи можности за економски раст, зголемени инвестиции и отворање нови работни места. Функционалната пазарна економија ќе ја зајакне конкурентноста на локалните бизниси, што ќе придонесе за подобрување на благосостојбата на македонските граѓани и интегрирање во европските економски текови.