



Финансирано од
Европска Унија



Kingdom of the Netherlands

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

НЕКА ВЛАДЕЕ ПРАВДАТА ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН: ИНТЕГРАЦИЈАТА МЕЃУ НАСЛЕДЕНИТЕ ПРАШАЊА И НОВИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ



ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ



Европско движење Северна Македонија
European Movement North Macedonia



Национални конвент
о Европској унији



EUROPEAN MOVEMENT ALBANIA

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

Документ за Јавни политики

Нека владее правдата во Западен Балкан:
Интеграцијата меѓу наследените прашања и
новите предизвици

Европско движење во Република Северна Македонија

Скопје, 2026

Уредник:

Проф. д-р Милева Ѓуровска

Автор:

Проф. д-р Милева Ѓуровска

Лектура:

Гордана Ацеска

Техничка асистенција:

м-р Никола Јазаџиски,
Стефан Димковски

Графички дизајн: MM Design

Печатење: Европа 92, Кочани

Издавач: Европско движење во Република Северна Македонија

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

Тираж: 100

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

340.131(497-15)(047.31)

ЃУРОВСКА, Милева

Национална конвенција за Европската унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК) : документ за јавни политики : Нека владее правдата во Западен Балкан: интеграцијата меѓу наследените прашања и новите предизвици / [автор Милева Ѓуровска]. - Скопје : Европско движење во Република Северна Македонија, 2026. - 68 стр. : илустр. ; 25 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-5085-05-7

а) Владеење на правото – Западен Балкан – Истражувања

COBISS.MK-ID 68616965

Оваа публикација е финансирана од Европската Унија и Кралството Холандија, во рамки на програмата МАТРА. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Европското движење во Република Северна Македонија и не може да се смета дека ги одразува ставовите на Европската Унија и на Кралството Холандија.

„НЕКА ВЛАДЕЕ ПРАВДАТА ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН: ИНТЕГРАЦИЈАТА МЕЃУ НАСЛЕДЕНИТЕ ПРАШАЊА И НОВИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ“

ВОВЕД

Овој аналитички документ за јавни политики се заснова врз сегашните активности и резултати од работата на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК) ², како и врз искуствата и дискусиите во рамките на Националниот конвент за Европската Унија во Србија³ и Националната конвенција за Европската Унија во Албанија.⁴ Документот има цел да ги систематизира и аналитички да ги обработи клучните прашања што произлегоа од структурираниот дијалог меѓу институциите, граѓанското општество, академската заедница, судиите, обвинителите и пошироката експертска заедница. Посебен фокус е ставен на прашањата што беа отворени и дискутирани на Осмата пленарна конференција на НКЕУ-МК, како и на пленарната конференција и експертскиот состанок организирани во рамките на проектот „Нека правдата владее со регионот“.⁵

Документот ја анализира состојбата со владеењето на правото во земјите од Западен Балкан, неговата клучна улога во процесот на проширување на Европската Унија, како и значењето на регионалната соработка како интегративен услов, но и како фактор за обезбедување континуитет во реформските процеси. Особено се акцентирани принципите на добро управување, интегритет и непристрасност, транспарентност и отчетност, како и превенцијата и борбата против корупцијата како значајни структурни елементи на механизмите на владеење на правото.

Основата на анализата се темели врз тематски насочени дебати меѓу професионалци, односно релевантни субјекти од широката област на вла-

¹ Проф. д-р Милева Ѓуровска, претседателка на Европското движење во Република Северна Македонија и професорка на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Филозофски факултет.

² [Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија](#) ја спроведува [Европското движење на Република Северна Македонија - ЕММК](#), со поддршка на Европската Унија во рамките на IPA Civil Society Facility 2020 Program и Словак Аид.

³ [Националниот конвент за Европската Унија во Србија](#).

⁴ [Националната конвенција на Албанија](#) ја спроведува Европското движење на Албанија ЕМА.

⁵ Овој проект е поддржан од Кралството Холандија во период од 2022 до 2025 година.

деењето на правото, кои овозможуваат соочување на различни перспективи и искуства во однос на одредени витални прашања. Заклучоците и препораките произлезени од дијалогот се дополнително поткрепени со компаративни анализи и релевантни податоци, со цел подобро да се дефинира социјалниот контекст преку поширока компаративна перспектива.

Методологијата на структурираниот дијалог овозможи надминување на политичките и партиските гледишта, при што аргументите се разгледуваат во нивната експертска, институционална и општествена димензија, во согласност со принципот на политичка непристрасност и ориентација кон јавниот интерес.⁶

Овој документ ја потврдува Националната конвенција за Европската Унија како релевантна платформа за структуриран дијалог и следење на клучните прашања во процесот на европска интеграција, од која произлегуваат аргументирани препораки и поддршка за реформските процеси.

Националната конвенција за Европска Унија е методологија на дијалог што била применета од страна на Република Словачка во периодот на нејзиното пристапување кон Унијата. Овој модел на структуриран дијалог во кој учествуваат различни субјекти, во текот на една цела декада се спроведува и во државите на Западен Балкан. Најпрво во Црна Гора, потоа во Србија, а од 2017 во Република Северна Македонија, а подоцна и во Албанија. НКЕУ добиваше почетна поддршка (финансиска и со човечки ресурси) од Словачка, но беше подоцна признаена и поддржувана од ЕУ и од други донатори.⁷

Фактот дека во македонскиот контекст во НКЕУ-МК учествувале над 3 000 субјекти, вклучително и високи претставници на институциите и европски партнери, укажува дека Конвенцијата изгради широка општествена втемеленост, стекнувајќи легитимитет не само од институциите и другите субјекти што директно учествуваа во процесот туку и од поширо-

⁶ Дијалогот се одржа во формат на пленарна конференција со четири панел-дискусии, под наслов [„Реформи од другата страна на реториката: регионални предизвици на патот кон Европската Унија“](#). Конференцијата се одржа на 26 ноември во Собранието на Република Северна Македонија, со учество на 34 излагачи од Западен Балкан, земјите на Централноевропската иницијатива и Европската Унија. Беа присутни 164 учесници.

⁷ „Вашата држава се наоѓа во важен момент на својот пат кон Европската Унија. Овие фази ретко се лесни. Тие бараат трпение, отворен дијалог и храброст да се донесуваат одлуки што носат вистинска корист за сите граѓани. Во повеќе наврати покажавте отпорност и способност да барате заеднички решенија, дури и во предизвикувачки времиња, и токму затоа Националната конвенција има особена вредност – таа создава простор за инклузивна и експертска дискусија за реформите клучни за европските интеграции“ – Ивета Хрицова, амбасадорка на Република Словачка во Република Северна Македонија – од излагањето на [Осмата пленарна конференција на НКЕУ-МК и Четвртата пленарна конференција на „Let’s Justice Rule the Region“](#) 26 ноември 2025 година.

ката јавност. Слична динамика се забележува и во Србија, каде што Националниот конвент вклучува стотици граѓански здруженија, како и во Албанија, каде што активно се организираат структурирани панел-дискусии во соработка со релевантните министерства. Овие практики дополнително ја потврдуваат регионалната вредност на овој модел на дијалог.

Имајќи предвид дека во текот на 2022 година пристапните преговори на Србија веќе беа во понапредна фаза, Националниот конвент на Србија иницираше проектни активности во формат на структуриран дијалог со регионален карактер, со цел да се олесни транзицијата кон ревидираната пристапна методологија, во која владеењето на правото е поставено како „фундамент“. Оваа иницијатива, насловена „Нека правдата владее со регионот“, беше поддржана од Кралството Холандија како тригодишен проект, кој се реализираше паралелно во сите три земји. Во суштина, Кралството Холандија, преку различни програми и активности, низ целиот транзициски период обезбеди континуирана поддршка за институционално зајакнување и градење капацитети, со цел имплементација на принципите на владеење на правото во земјите кандидатки за членство во Европската Унија.⁸

Националната конвенција за Европската Унија во трите земји ги надминува рамките на проект со ограничено времетраење. Таа претставува долгорочна платформа за структурен дијалог, која континуирано го одржува фокусот врз реформските процеси и во периоди на продолжени изборни циклуси, политички турбуленции и ограничени ресурси. „Националната конвенција се разви како една најорганизирана проевропска платформи во Србија, но и во регионот. Нејзината улога е да придонесува за одржување на реформската динамика, да спречи нормализација на стагнацијата и да потсетува дека критериумите во областа на владеењето на правото остануваат суштински и неизбежни во пристапниот процес.“⁹

Тргувајќи од актуелната фаза на евроинтегративниот процес и променетата геополитичка средина во која Европската Унија повторно го актуализира проширувањето како стратегиски инструмент, документот ги става во фокус клучните дилеми: дали новиот политички импулс кон проширување претставува реална можност за суштинска трансформација? Што се наоѓа зад другата страна на декларираната политичка волја и реформската реторика? Како да се избегне ризикот од симулирање на ре-

⁸ „Владеењето на правото е централна точка во процесот на пристапување. Општество засновано врз правила, со независно судство и принцип дека никој не е над законот, е основа и за членството во Европската Унија. Узлем Џанел, амбасадорка на Кралството Холандија Република Северна Македонија – од излагањето на [Осмата пленарна конференција на НКЕУ-МК](#), 26 ноември 2025 година.

⁹ Бојана Селаковиќ, национален координатор, Национален конвент, Србија, [Осма пленарна конференција на НКЕУ-МК](#), 26 ноември 2025 година.

формите? Дополнително, се разгледува и прашањето за новата динамика на проширувањето на ЕУ, тесно поврзана со актуелниот геополитички контекст, односно дали таа ја зајакнува суштината на процесот или создава нови форми на условеност без соодветна јасност на самиот процес.¹⁰

Од оваа перспектива, овој текст може да се чита како аналитички „стејтмент“ за општествено-политичката состојба на Западен Балкан во период кога проширувањето добива изразен политички импулс. Анализата на Албанија, Република Северна Македонија и Србија овозможува компаративна перспектива и претставува солидна основа за формулирање заклучоци и насоки за јавни политики.

Во документот се прави обид да се надмине доминантниот став дека владеењето на правото не е само формален предуслов или технички кластер во преговарачката рамка, туку е суштинска и трансформативна компонента во модернизација на општествата што ќе одат во чекор со другите развиени општества во ЕУ. Исто така, треба да се има предвид фактот дека владеењето на правото не е само внатрешна обврска за земјите кандидатки, туку и обврзувачки принцип за сите земји членки на ЕУ. „Иако процесот на пристапување подразбира исполнување на повеќе услови, меѓу кои централно место има владеењето на правото, потребно е да се има предвид дека и одделни земји членки се соочуваат со предизвици во однос на овој фундаментален принцип, кој го претставува јадрото на нормативната основа на европскиот проект. Повеќе земји членки ги отфрлаат или ги релативизираат мониторинг-мисиите на Европскиот парламент. Ваквиот политички отпор кон надзорот и евалуацијата на владеењето на правото е особено загрижувачки“.¹¹

Анализата ја прикажува сложената и нерамномерна природа на реформските процеси преку компаративно согледување на искуствата на државите кандидатки во различни фази од пристапниот процес кон Европската Унија, со фокус на Србија, Албанија и Република Северна Македонија. Споредбата укажува дека напредокот во реформите не е унифор-

¹⁰ „Дилемата меѓу продлабочувањето на интеграцијата и внатрешните реформи на Унијата, од една страна, и проширувањето, од друга, не треба да се третира површно или како меѓусебно исклучувачка. Напротив, двата процеса треба да се одвиваат паралелно и комплементарно. Поголема Европа мора истовремено да биде и поинтегрирана и демократска, имајќи предвид дека во претходните бранови на проширување територијалното ширење често го надмина темпото на внатрешната интеграција. Оттука, реформите на ЕУ треба да се поврзат со модел на постепена интеграција, при што земјите кандидатки би се вклучувале во одделни политики и структури на Унијата со затворањето на преговарачките поглавја наместо да чекаат до моментот на полноправно членство. Таквиот пристап би го направил проширувањето поконкретно, пореално и кредибилно.“ – Пјер Виргилио Дастоли, претседател на Европското движење на Италија, [Експертски состанок „Правдата нека владее со регионот“](#) – 27 ноември 2025, Скопје.

¹¹ Ibid.

мен ниту линеарен, туку зависи од степенот на институционална стабилност, континуитетот на политичката поддршка, како и од јасноста и релевантноста на реформските мерки и нивната усогласеност со расположивите ресурси, материјални, административни, човечки и други.

Истовремено, не треба да се создаде впечаток дека реформите изостануваат. Напротив, вложени се значителни напори и ресурси, а во повеќе области се забележуваат позитивни трендови коишто заслужуваат поголема видливост и соодветна јавна артикулација. Сепак, во Република Северна Македонија и во Србија недостасува појасно артикулиран позитивен јавен дискурс во однос на Европската Унија и реформскиот процес. Доминира амбиент на општо незадоволство и резигнираност. Наспроти тоа, Албанија се издвојува како пример на зголемен јавен ентузијазам и силна мобилизација на поддршката за реформите, укажувајќи дека конструктивниот и проактивен дискурс може да придонесе за поволна општествена клима и за посилна институционална консолидација.

Според тоа, компаративната перспектива овозможува не само критичко согледување на структурните ограничувања што го забавуваат напредокот туку и идентификација на применливи практики и позитивни искуства што можат да придонесат за одржливост во реформскиот процес.

Регионалниот проект „Нека правдата владее со регионот“ (Let Justice Rule the Region) се вбројува меѓу првите граѓански иницијативи што прерасна во зрела и одржлива форма на регионална соработка. Партнерствата меѓу организациите од Република Северна Македонија, Србија и Албанија со текот на времето еволуираа од почетни професионални контакти во стратегиски и доверливи односи, создавајќи основа за подлабоки и посуштински заеднички иницијативи.¹²

¹² „Националната конвенција за Европската Унија, како граѓанска платформа за дијалог меѓу сите фактори во процесот на европската интеграција, доби и регионална димензија преку проектот „Нека правдата владее со регионот“, поддржан од Кралството Холандија. Овој проект се наоѓа во својата последна проектна година. Реализацијата на четвртата регионална пленарна конференција во рамките на проектот, која воедно претставуваше и Осма пленарна конференција на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија, потврдува дека структурираниот дијалог е прифатен и легитимиран од страна на различни фактори, имајќи го предвид учеството на 164 учесници во аудиториумот. Соработката меѓу националните конвенции во трите земји создаде структуриран регионален дијалог што го добива својот функционален формат и кој понатаму треба да се развива и да се продлабочува. Оваа соработка се покажа како функционална платформа за размена, заедничко учење и градење доверба меѓу земјите од регионот.“ – Милева Ѓуровска, изјава на [Осмата пленарна конференција на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија](#), во рамките на проектот „Нека правдата владее со регионот“, Собрание на Република Северна Македонија, Скопје, 26 ноември 2025.



ЗАПАДЕН БАЛКАН ОД ПЕРСПЕКТИВА НА ЕВРОПСКИТЕ ИНТЕГРАЦИИ

За земјите од Западен Балкан, процесот на европска интеграција доби нова динамика од 2022 година со ревидираната методологија за пристапните преговори со Европската Унија. Потпирајќи се на искуствата од претходните циклуси на проширување, особено по пристапувањето на Бугарија, Романија и Хрватска, Европската Унија пристапи кон преобликување на преговарачката рамка преку групирање на преговарачките поглавја во пошироки тематски целини – кластери. Новата преговарачка рамка, структурирана во шест кластери, се темели врз принципот „основите пред сè“ (fundamentals first), кој владеењето на правото го поставува како темел на целиот пристапен процес. Вградени во основачките договори на Европската Унија, принципите на владеење на правото претставуваат фундамент на нејзината институционална и правна архитектура. Токму поради тоа, исполнувањето на овие стандарди претставува клучен услов и во пристапниот процес.

Во суштина, без владеење на правото не е можно ниту зајакнување на институциите што треба да ги спроведат реформите. Оттука, отсуството на напредок во фундаменталните области го ограничува напредокот и во другите поглавја, што го прави преговарачкиот процес „реверзибилен“ сè до целосно исполнување на поставените стандарди во „фундаментите“.¹³

По институционализацијата на новата пристапна методологија, Европската Унија во 2023/2024 година направи дополнителен стратегиски чекор преку Планот за раст на Западен Балкан 2024/2027¹⁴, со кој се воведе конкретна рамка за директно поврзување на европската интеграција со напредок во реформите, за чие поттикнување беше обезбедена и директна финансиска и економска поддршка. Планот беше презентираан како пакет за поддршка од околу 6 милијарди евра (грантови и заеми), условени со исполнување на конкретни реформски чекори. Планот за раст концептуално значи премин од „чекање членство“ кон постепена интеграција уште пред членството. Историски гледано, ова е првпат ЕУ да воведо модел сличен на механизмот за закрепнување и отпорност (Recovery and Resilience Facility), но сега применет кон кандидатски земји.

Принципот на условеност, дополнително зајакнат преку механизмот за владеење на правото на ЕУ, е вграден и во преговарачката методологија и конкретно оперативен во Планот за раст. Моделот „reforms-for-

¹³ European Commission (2020). [Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans](#)

¹⁴ European Commission, "[Growth Plan for the Western Balkans.](#)" Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood, November 8, 2023.

funds“ ја поврзува финансиската поддршка со исполнувањето на годишно утврдени цели, засновани врз јасни временски рамки и мерливи индикатори дефинирани во реформските агенди. Нивната имплементација претставува предуслов за исплата на средствата, при што секое отстапување или доцнење може да ја стопира финансиската поддршка. Реформските агенди обединуваат приоритети од различни кластери, но посебно место имаат реформските цели од Кластерот 1 „Темели“, во кој се интегрирани во единствена матрица на обврски областите на владеење на правото, антикорупција, јавни финансии, дигитализација и подобрување на деловната клима.

Планот за раст, исто така, воведува и постепена економска интеграција на земјите од регионот во единствениот европски пазар, преку фазен пристап до четирите слободи (движење на стоки, услуги, капитал и луѓе) преку зајакнување на заедничкиот регионален пазар. На тој начин, реформските процеси повеќе не се третираат како апстрактен предуслов за идно членство, туку како директен инструмент за тековен економски развој, конкурентност и регионална конвергенција со ЕУ. Така, еволуцијата од новата методологија кон планот за раст означува премин од класичен пристап базиран врз усогласување со европскиот *Acquis*, кон интегриран модел што комбинира политички условеност, финансиски поттик и постепена интеграција преку регионалната интеграција. Во овој модел реформските агенди функционираат како централна алка меѓу европските приоритети и националните политики, обезбедувајќи појасна одговорност, поголема предвидливост и посилна врска меѓу реформите и конкретните придобивки за граѓаните.

Поимот „Западен Балкан“ претставува геополитичка конструкција што ги опфаќа земјите од Југоисточна Европа коишто сè уште не се членки на ЕУ, како дел од стратегиите на ЕУ за проширување кон овој дел на Европа. Поимот не е политички неутрален и во себе носи и чувство на привременост, како регион што постојано осцилира меѓу фрагментација и интеграција, меѓу минатото и сегашноста. Долгата транзиција што беше следена со конфликти и поделби сè уште создава услови за коегзистенција на процеси на поделби и на процеси на интеграции што го обликуваат „етосот“ на балканските држави. Во политичките наративни преживува минатото, но и сегашните и идните предизвици поврзани со членството во ЕУ.¹⁵

Иако податоците од регионалните анкети укажуваат на намалување на уделот на граѓани што ја посочуваат историската недоверба како

¹⁵ Она што заслужува големо аналитичко внимание кога станува збор за Западен Балкан е меѓусебната поврзаност на двата различни процеса – интеграцијата и дезинтеграцијата. Marco Zoppi, [Futures of the Western Balkans: Fragmentation and Integration in the Region and Beyond](#), Springer Briefs in Political Science, Springer Nature, 2023, стр. 11

препрека за соработка меѓу земјите од Западен Балкан (од 47 % во 2024 на 37 % во 2025 година), како и на опаѓање на перцепцијата за улогата на националистичките политики, овој наратив сè уште опстојува во јавниот дискурс. Историските прашања и предрасудите продолжуваат да претставуваат фактор што го прави бавен процесот на регионално поврзување.¹⁶

Кон непредвидливоста на евроинтегративниот процес значително придонесоа и институциите и земјите членки на ЕУ. Кон крајот на 2019 година дојде до пресврт во процесот на проширување. Франција, Данска и Холандија го блокираа отворањето на пристапните преговори со Албанија и Северна Македонија.¹⁷ Ваквиот пристап јасно покажа дека се отстапува од стандардните критериуми утврдени од Светот на ЕУ во Копенхаген 1993 година. Според тогашните објаснувања, новиот пристап се должи, меѓу другото, на намалениот капацитет на Унијата за интеграција на други земји, бидејќи и самата Унија имаше потреба од реформирање.¹⁸ Опаѓањето на интегративната акцелераторска сила во овој период поттикна значителен песимизам кај граѓаните од Западен Балкан, како што покажуваат податоците во следнава табела:

Табела 1: Поддршка на граѓаните на Албанија, Северна Македонија и Србија за членство во ЕУ

Извор: [Balkan Barometer 2025 Public Opinion](#)

Година	Просечна поддршка за членство во ЕУ	Албанија	Северна Македонија	Србија
2020	59 %	87 %	57 %	26 %
2021	62 %	84 %	51 %	42 %
2025	64 %	86 %	62 %	42 %

¹⁶ European Commission, [Special Eurobarometer](#), September 2025

¹⁷ Во март 2020 година, главните институции на Европската Унија дадоа зелено светло за отворање на пристапните преговори со Република Северна Македонија и Албанија ([Совет на ЕУ, 2020](#)). Но во ноември истата година бугарската влада воведо ново вето само кон Северна Македонија, при што официјална Софија побара признавање дека јазикот што се зборува во соседната земја не е „македонски“, туку изведен од бугарскиот јазик. Со повторното наметнување историски и идентитетски прашања од страна на земја членка на ЕУ, минатото и поделбите повторно станаа главна тема во јавниот дискурс и поволна почва за нов национален предизвик – овој пат како дел од самиот процес на европска интеграција.

¹⁸ Ibid.

Зголемената поддршка за пристапување кон Европската Унија во 2025 година ја потврдува и специјалниот Евробарометар, кој укажува на постоење изразен интегративен „моментум“, со особено високи нивоа на поддршка во Албанија (91 %) и Република Северна Македонија (69 %).¹⁹

Успехот на преговарачкиот процес, како што јасно покажаа случувањата по воената криза во Украина, не зависи исклучиво од внатрешните реформи и од институционалниот капацитет на земјите кандидати. Напротив, врз динамиката на проширувањето значително влијаат и пошироките геополитички процеси, коишто ја рedefинираат стратегиската агенда на Европската Унија. Во таков контекст, приоритетите на проширувањето сè почесто се обликуваат според безбедносните и геостратежиските интереси, при што тежиштето на интересот се поместува кон региони со зголемено значење за стабилноста и позиционирањето на европскиот континент. Ова укажува дека процесот на пристапување станува сè повеќе условен од надворешни фактори, а не само од мерливи реформски резултати. Во услови кога земјите кандидати имаат ограничено влијание врз глобалните геостратежиски случувања, најиздржлива стратегија останува силната посветеност на реформите на домашен терен.²⁰

Треба да се има предвид дека во пристапниот процес не учествува само Европската комисија како технички преговарач, туку клучна улога имаат и земјите членки на ЕУ преку Советот на ЕУ, каде што едногласно се одлучува за отворање и за затворање на поглавјата, усвојување на преговарачките позиции и вкупниот напредок на кандидатските земји. Дополнително, Европскиот парламент спроведува политички надзор и дава согласност во финалната фаза на пристапувањето. Ова значи дека проширувањето е истовремено технички и политички процес во кој националните интереси, внатрешната политичка динамика и геостратежиските приоритети на одделни земји членки можат директно да влијаат врз темпото и исходот на преговорите.²¹

¹⁹ Regional Cooperation Council, [Balkan Public Barometer 2025](#).

²⁰ Michael Emerson & Steven Blockmans, [The 2023 Enlargement Package – Major Political Proposals and Glimmers of a Staged Accession Approach](#), Stockholm Centre for Eastern European Studies (SCEEUS), Guest Report No. 19, 2023, (2023).

²¹ „Проширувањата отсекогаш имале политичка димензија, обликувани од стратегиски интереси и консензус меѓу земјите членки, а не само од формално исполнување на утврдените мерила. Некои земји членки биле примени врз основа на политички одлуки, и покрај тоа што не ги исполниле целосно сите пристапни критериуми. Во тој контекст, следната фаза на проширување неизбежно ќе биде уште поизразено политичка, особено доколку ЕУ сака да ја задржи својата релевантност и влијание во конкурентниот глобален поредок. Нееднаквото времетраење на преговорите, од повеќедецениски процеси во некои случаи до забрзано напредување во други, дополнително ја потврдува политичката природа на

За земјите кандидати особено е значајно да се разбере начинот на комуникација со Европската Унија. Томаш Стражај, пренесувајќи ги искуствата на Словачка, истакна дека и по пристапувањето во ЕУ, прашањата поврзани со евроскептицизмот не исчезнуваат. Примерот на Словачка покажува дека и покрај членството од 2004 година, сомневањата сè уште опстојуваат. Иако поддршката за ЕУ изнесува околу 75 %, сепак 66 % од граѓаните веруваат дека „Брисел диктира политики“. Ова претставува когнитивен судир, особено ако се има предвид дека довербата во националните институции е околу 32–33 %, а во институциите на ЕУ околу 50 %. Ваквиот искривен дискурс делумно произлегува од начинот на комуникација: често изостанува суштинска јавна дебата за европските политики, проширувањето или буџетот на ЕУ, додека политичарите неретко ја користат Унијата како алатка во домашниот политички дискурс. Дополнителен проблем се и нереалните очекувања, пристапувањето кон ЕУ често се претставува како „влез во рајот“, иако економските и социјалните предизвици не исчезнуваат автоматски. ЕУ не е ниту банкомат со неограничени средства ниту исклучиво заедница на вредности, туку комбинација од двете.²²

ПОЛИТИЧКА ВОЛЈА И ПОЛИТИЧКА ПОЛАРИЗАЦИЈА КАКО ДЕТЕРМИНАНТИ НА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН

Според постојните анализи, реформите во регионот често се селективни, тактички и инструментализирани. Тие се спроведуваат повеќе како реакција на надворешен притисок отколку како резултат на внатрешно препознаени и автентични општествени потреби. Политичкиот контекст се одликува со изразена поларизација, која создава амбиент во кој се релативизира или се одложува преземањето суштинска одговорност за реформските процеси.²³ Политичката поларизација дополнително придонесува јавниот дискурс да се претвори во перманентна изборна кампања. Во такви услови, долгорочните и структурни реформи се потиснуваат во корист на краткорочни политички придобивки.²⁴

проширувањето“. Александар Кржаловски, директор на МЦМС, [Експертски состанок „Правдата нека владее со регионот“](#), 27 ноември 2025 година.

²² Томаш Стражај, [Осма пленарна конференција на НКЕУ-МК](#), 26 ноември 2025 година.

²³ Claudia Laštro & Florian Bieber, [Democratic patterns and party systems in the Western Balkan](#), Springer Nature, 2023, Volume 17, pages 59–75, (2023).

²⁴ „Забележлива е опасна и продлабочена поларизација во српското општество. Настаните во Белград јасно ја отсликуваат поделбата на две остро спротивставени страни. Сцените од тие собири сведочат за длабока општествена фрагментација, но и за растечки евроскептицизам, особено меѓу младите. Денес никој во Србија не зборува сериозно за процесот на интеграција во ЕУ. „Дестабилиократија“, владеење преку дестабилизација

Во реалноста културата на политичка поларизација се манифестира на начин што доколку опозицијата ја обвини власта за застој во реформите или за некаково коруптивно дејство, власта возвраќа со прашањето: „А вие што направивте?“, префрлајќи ја одговорноста кон претходните владејачки структури. Овој модел на меѓусебно обвинување ја сведува суштинската дебата за реформските политики на партиски наративи и не остава простор за вистинска јавна отчетност. Едноставно, јавната дебата во однос на овие прашања е оневозможена.²⁵

Искуствата од државите што минале низ преговарачкиот процес, особено искуствата на Република Хрватска, покажуваат дека напредокот во преговарачкиот процес е побрз и побезболен кога постои силен политички консензус во однос на европската перспектива. Европската агенда треба да функционира како обединувачки државен проект, а не како инструмент во партиската конкуренција. Според Кристијан Туркаљ, преговорите ќе бидат спроведени со успех доколку се постигне политички консензус за виталните политички проблеми што треба да го решат тоа со заеднички напори на сите засегнати страни.²⁶ Дополнително, „глумењето“ реформи не помага.

Податоците од регионалните истражувања покажуваат дека и покрај релативно стабилната јавна поддршка за членство во ЕУ, довербата во националните институции останува ниска, што ја продлабочува перцепцијата дека европската интеграција е надворешно условен процес, а не внатрешно мотивирана трансформација.²⁷ Јавното мислење останува критично кон клучните домашни политички институции. Политичките партии бележат највисоко ниво на недоверба, при што 77 % од испитаниците изразуваат мала или никаква доверба, по што следуваат парламентите (70 %).

Во земјите од Западен Балкан европската интеграција несомнено останува стратедиска цел.²⁸ И покрај често декларативниот пристап и не-

наместо преку демократија – сега доведе до дестабилизација во земјата, но и надвор од неа “ - Душко Лопандиќ, Потпретседател на Европското движење во Србија, [Осма пленарната конференција на НКЕУ-МК](#), 26 ноември 2025 година.

²⁵ Ваквата форма на партиска реторика, заснована врз префрлање на одговорноста и релативизирање на тековните пропусти преку повикување на постапките на „другата страна“, во политичката наука е позната како whataboutism (ватабутизам) и претставува стратегија за избегнување суштинска политичка отчетност.

²⁶ Кристијан Туркаљ, преговарач за поглавјата 23 и 24 за Република Хрватска, државен секретар во Министерството за правда и поранешен в. д. министер за правда. [Презентација на 11. сесија на Работната група - 3](#).

²⁷ Regional Cooperation Council, [Balkan Barometer 2025](#):

²⁸ А. Гаши, претседател на Собранието на Република Северна Македонија: „Сакам да потсетам дека Република Северна Македонија достигна ниво на институционална зрелост што не обврзува на стратедиска јасност. Во таа насока, надминувајќи ја реториката, тука

достигот од конзистентна политичка волја за спроведување суштински и длабоки реформи, перцепциите на граѓаните укажуваат дека европската перспектива и натаму се доживува како легитимен и посакуван правец за иднината на нивните држави.

Држава во која постои релативно широк политички консензус за европска иднина на земјата е Албанија каде што јавната поддршка за ЕУ традиционално е меѓу највисоките во регионот. Од 2024 година е на брз пат кон ЕУ – до 17 ноември 2025 година беа отворени сите 33 преговарачки поглавја. Отворањето на 6 кластери се случи за малку повеќе од една година.²⁹ Преговорите за пристапување со Албанија се опишани од Европската комисија како „достигнати до ниво на невиден моментум“, а Владата покажува јавни амбиции да го затвори процесот до 2030 година за што премолчено е охрабрена од Европската комисија. Државата покажува напредок и во економската подготвеност и целосно усогласување со заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ.³⁰ Сепак, постојаните недостатоци во ефикасноста на судството, спречувањето на корупцијата, независноста на медиумите, парламентарната одговорност значат дека реформите не секогаш можат да ги испорачаат посакуваните резултати.³¹ Албанија комбинира релативно ниски трошоци за регулаторно и институционално приспособување со постојано високи политички трошоци и трошоци за надминување на предизвиците во доменот на владеењето на правото и медиумите, што помага да се објасни зошто формално амбициозните реформи и брзиот напредок во отворањето на поглавјата сè уште може да донесат само делумни или кривки резултати. Во однос на исполнувањето на реформската агенда на Албанија, се смета дека таа е централизирано спроведена и персонализирана, со доминантна улога на извршната власт. Тоа значи дека постои политичка волја, но таа е повеќе концентрирана околу лидерските структури отколку вградена во стабилни институционални механизми.³²

Во Република Северна Македонија европската интеграција е длабоко политизирана и дополнително оптоварена со идентитетски и уставни прашања. Поларизацијата меѓу власта и опозицијата ја претвори ЕУ-аген-

сум да уверам дека стратегискиот интерес на Република Северна Македонија е јасен и непоколеблив, нашата иднина, без сомнение, е во Европската Унија... во еден турбулентен свет со конфликти во Украина, Блискиот Исток и пошироко, интеграцијата во Европската Унија не е ниту луксуз ниту опција.“ - Дел од говорот на [Осмата пленарна конференција на НКЕУ](#), одржана во Собранието на Република Северна Македонија, 26 ноември 2025 година.

²⁹ [Советот на ЕУ 2025, стр. 2–3](#)

³⁰ Andrej Semenov, [Reform Without Transformation: The EU's Diminishing Leverage in the Western Balkans](#), Social Sciences, 2025, Volume 14(12), page 722, (2025).

³¹ [Европска комисија 2025б, стр. 1, 7.](#)

³² [Albania: Freedom in the World 2025 Country Report](#)

дата во вербално бојно поле што повеќе се заснова врз логиката на блокада, а не на корекција. Постои солидна техничка подготвеност во одредени поглавја, но и недостиг од стабилен внатрешен политички консензус што влијае врз имплементацијата на реформите, тренд што редовно се рефлектира во извештаите на Европската комисија. Република Северна Македонија се соочува не толку со високи трошоци за регулаторно приспособување колку со исклучително високи трошоци за суверенитет и идентитет, бидејќи натамошното почитување е де факто поврзано со отстапки во врска со јазикот, историјата и уставниот идентитет без соодветен и веродостоен напредок во процесот на пристапување.³³

Србија се наведува како пример за „стратегиска двосмисленост“ преку балансирање меѓу Европската Унија и други геостратегиски партнерства. Таа има најдолго искуство во пристапните преговори во регионот, со отворени 22 поглавја. Меѓутоа, од почетокот на војната во Украина, Србија ниту отворила ниту привремено затворила преговарачко поглавје. Од една страна, постигнала значителен напредок во економската интеграција каде што ЕУ учествува со околу 60 % во нејзината трговија.³⁴ Дополнително, во текот на изминатата година Србија доживеа масовни студентски протести, репресивен одговор од страна на властите и влошување на опкружувањето за критичките медиуми и граѓанското општество, што дополнително ја зајакнува сликата за делумни и кривки политички реформи.³⁵ За разлика од Република Северна Македонија, која јасно ја позиционира ЕУ како единствена алтернатива, Србија негува повеќе векторски надворешнополитички пристап што ја изнуди забелешката за нејзино отстапување од европската заедничка безбедносна политика.

Сумирано, Западен Балкан нема недостиг од стратегии, патокази и акциски планови. Меѓутоа, има недостиг од политичка храброст и институционализирана активност во реформските процеси. Политичката волја во регионот е претежно тактичка, а политичката поларизација системска – комбинација што ја претвора европската интеграција од трансформативен процес во бескрајна транзиција.

³³ [North Macedonia: Freedom in the World 2025 Country](#)

³⁴ Andrej Semenov, [Reform Without Transformation: The EU's Diminishing Leverage in the Western Balkans](#), *Social Sciences*, 2025, Volume 14(12), 2025.

³⁵ „Повеќето медиуми во Србија се под речиси целосна контрола и политички притисок. Ситуацијата во Србија не е најдобра. Но, од друга страна, имаме силна мобилизација на цивилното општество, на граѓанскиот сектор што дава добар пример и постигнува одредени резултати“ - Душко Лопандиќ, потпретседател на Европското движење во Србија, професор и поранешен амбасадор на Србија во Европската Унија, [Осмата пленарна конференција на НКЕУ](#), 26 ноември 2025 година.

ЗАПАДЕН БАЛКАН: ОД ТЕРИТОРИЈАЛНА ФРАГМЕНТАЦИЈА КОН ИНТЕГРИРАН РЕГИОНАЛЕН ПРОСТОР ЗА СОРАБОТКА

Според постојните анализи, линиите на политичка поделба на државите од Западен Балкан можат да се надминат со секоја нова регионална иницијатива. Отворените спорови не можат веднаш да бидат надминати, постојат сè уште тензии, а во аналитички контекст се поставува прашањето – дали интеграцијата на Западен Балкан во ЕУ може да напредува, и покрај дезинтегративните тенденции. Одговорот е секако позитивен. Фрагментацијата не мора нужно да ја исклучи интеграцијата, иако може да ја направи побавна.³⁶

Во рамките на современата архитектура на проширувањето на ЕУ, регионализацијата сè појасно се конституира како функционален предуслов за европеизација, при што инструментите за финансиска поддршка играат централна улога во трансформацијата на Западен Балкан. Со оваа иницијатива се настојува Западен Балкан, од регион со силна политичка фрагментација, да биде регион на соработка. Активностите на националните конвенции во Република Северна Македонија, Албанија и Србија, обединети во регионалната иницијатива „Правдата нека владее со регионот“, поттикнаа засилен интерес за следење на реформските процеси од регионална перспектива, со што се проширија и аналитичките хоризонти на учесниците (вкупно над 1.000 учесници во трите земји), но и на поширок круг граѓани.

Почетни регионални иницијативи значително придонесоа за обликување на новата генерација политики и за развој на регионално ориентирана логика на пристапувањето. Иако засновани врз моделот на условена функционална интеграција, земјите од регионот се охрабрија да развиваат заеднички регулаторни рамки, да развиваат прекугранични инфраструктурни и институционални мрежи и да преземаат заеднички иницијативи во развојните политики.

Меѓу првите позначајни регионални иницијативи е Берлинскиот процес, инициран во 2014 година од Германија, со цел да се одржи фокусот на земјите од Западен Балкан кон европската перспектива во период кога процесот на проширување на Европската Унија беше во застој. Иако не претставува формален дел од пристапните преговори, тој функционира како комплементарна рамка за одржување на реформската динамика и зајакнување на регионалната соработка, како и за поттикнување на политичката волја за приближување кон ЕУ. Преку редовни самити на високо политичко ниво (Берлин, Виена, Париз, Трст, Лондон, Познањ, Софија, Тирана и други), процесот воспостави стабилна платформа за политички ди-

³⁶ Marco Zoppi, [Futures of the Western Balkans: Fragmentation and Integration in the Region and Beyond](#), Springer Briefs in Political Science, Springer Nature, 2023.

јалог меѓу земјите од Западен Балкан (ЗБ-6) и клучните земји членки на Европската Унија.

Мисијата на Берлинскиот процес е повеќеслојна и опфаќа зајакнување на регионалната економска интеграција, подобрување на инфраструктурната и енергетската поврзаност, поттикнување на помирувањето и решавањето на билатералните спорови, како и продлабочување на усогласувањето со политиките и стандардите на Европската Унија. Во рамките на процесот беше развиен концептот на заеднички регионален пазар (Common Regional Market), кој претставува официјална ЕУ-поддржана рамка за економско приближување на Западен Балкан, заснована врз четирите основни слободи на ЕУ (движење на луѓе, стоки, услуги и капитал). Заедничкиот регионален пазар е тесно поврзан со пошироката агенда на ЕУ за „постепена интеграција“ и подоцна беше дополнително засилен преку Планот за раст на ЕУ за Западен Балкан.

Значајно институционално постигнувања на Берлинскиот процес е воспоставувањето Канцеларија за регионална младинска соработка (Regional Youth Cooperation Office (RYCO, 2016), како прв регионален механизам за младинска размена и градење доверба меѓу младите во постконфликтен контекст. Паралелно беа договорени повеќе регионални спогодби за мобилност, меѓусебно признавање дипломи и професионални квалификации, користење лични карти за патување и олеснување на административните процедури, што директно ја рефлектира логиката на единствениот пазар на ЕУ.

Меѓу инцијативите што исто така беа институционално водени е „Отворен Балкан“. Оваа инцијатива повторно се појави во услови на застој на процесот на проширување на ЕУ поради промените во политиките на проширување во текот на 2019 година. Отворен Балкан во суштина е регионално политички поттикнат обид за унапредување на соработката меѓу трите земји од Западен Балкан – Албанија, Република Северна Македонија и Србија, без да биде формално условено од Европската Унија.³⁷ Соработката се координира преку самити, лидери, работни групи на ресорни министерства и имплементација преку национални администрации. Мисија на Отворен Балкан е да им овозможи на граѓаните и на компаниите во регионот, во стилот на ЕУ, да се подготват за примена на четирите основни слободи: а) отстранување на граничните проверки или поедноставување на процедурите за намалување на времето на чекање и трговските трошоци; б) меѓусебно признавање дипломи и професионални квалификации; в) полесен пристап до пазарот на трудот и елек-

³⁷ Црна Гора, Босна и Херцеговина и Косово не го прифатиле предлогот да бидат дел од оваа инцијатива давајќи му примат на ЕУ-процесот, за сметка на регионалните инцијативи.

тронски процедури за работни дозволи меѓу трите земји; и г) соработка во области, како што се цивилна заштита, земјоделство, туризам и култура. Оттаму овој процес го добива името „Мини Шенген“.³⁸

Најзначајниот резултат на иницијативата е Договорот за слободен пристап до пазарот на труд, потпишан на самитот во Тирана во декември 2021 година. Со овој договор, Албанија, Србија и Република Северна Македонија се обврзаа да овозможат слободно движење, престој и вработување на своите државјани без работни дозволи и дозволи за престој. Делумно беше реализирана една од четирите слободи на ЕУ – слободата на движење на работници. По период на застој и политички турбуленции во 2022/ 2023 година, процесот беше реафирмиран на почетокот на 2024 година со потпишување протоколи за имплементација во Скопје, поврзани со механизмите на CEFTA 2006.³⁹

Иако имплементацијата на договорот имаше застој, по политички турбулентен период (2022–2023), иницијативата повторно беше активирана на почетокот на 2024 година, кога во Скопје беа потпишани протоколите за имплементација, колоквијално поврзани со механизмите на ЦЕФТА (CEFTA) 2006.

Табела 2: Клучни иницијативи за имплементација на Отворен Балкан

Датум	Локација	Главни одлуки и настани	Клучен резултат
10 октомври 2019	Нови Сад	Почеток на иницијативата под името „Мини Шенген“ од Србија, Албанија и Северна Македонија	Почеток на политичкиот процес и договор за принципите на слободно движење
ноември 2019	Охрид	Продлабочување на агендата (движење на луѓе, признавање	Дефинирани тематски области на соработка

³⁸ [Отворен Балкан си работи: Македонија со континуиран раст на трговската размена со Албанија и Србија од стартот на иницијативата](#): Во текот на 2023 година се зголемила трговската размена меѓу Република Северна Македонија и Србија за 31 % во однос на претходната година, а од Србија кон Република Северна Македонија зголемувањето е 14 %.

³⁹ Преминот кон CEFTA 2006 што следуваше по излегувањето на централноевропските земји од договорот по нивното членство во ЕУ, ја наметна потребата Западен Балкан да воспостави сопствена рамка за регионална економска интеграција. Со измените од 2006 година, земјите од регионот, заедно со Молдавија, ја презедоа CEFTA како инструмент за постепено приближување кон единствениот пазар на ЕУ. Договорот содржи механизми за зголемување на интарегионалната трговија. [Според Европската комисија](#), во текот на 2024 година трговските и економските области покажуваат високо ниво на подготвеност за членство кај повеќето земји од Западен Балкан.

		документи, економска соработка)	
21 декември 2021	Тирана	Потпишување Договор за слободен пристап до пазарот на труд	Најконкретно постигнување, делумна реализација на слободата на движење на работници
јули 2022	Скопје	Формално преименување во „Отворен Балкан“ + пакет договори за административно олеснување	Обид за институционализација на иницијативата
јуни 2023	Охрид	Самит во услови на видлив политички застој и различни визии за иднината на процесот	Намалена динамика; јавни сомневања за одржливоста
23 јануари 2024	Скопје	Потпишување имплементациски протоколи поврзани со CEFTA 2006	Ограничено „оживување“ на процесот по период на застој

На овие иницијативи претходат пошироки иницијативи, како што е Процесот за соработка во Југоисточна Европа,⁴⁰ кој функционира како регионална меѓувладина организација и политичко-дипломатски форум каде што учествуваат 13 земји до Југоисточна Европа, воспоставен во 1996 година. Се одржуваат состаноци на шефови на влади, состаноци на министри за надворешни работи, состаноци на претседателите на парламентите и други политички лидери за дебатирање на безбедносни, политички и економски прашања во тесна поврзаност со евроатлантската интеграција.⁴¹ Во рамките на овој процес на соработка е формиран Советот за регионална соработка⁴² како негов оперативен механизам (февруари 2008) како наследник на Пактот за стабилност за Југоисточна Европа, со мандат да ги операционализира политичките приоритети на регионалната соработка договорени во рамките на SEECP и да ги претвори во конкретни програми усогласени со процесот на европска интеграција.

⁴⁰ [South-East European Cooperation Process \(SEECP\)](#);

⁴¹ Ibid.

⁴² [Regional Cooperation Council \(RCC\)](#);

Во регионални рамки дејствува и Регионалната антикорупциска иницијатива РАИ⁴³ којашто обезбедува координација и размена на политики за спречување на корупцијата во согласност со стандардите на ЕУ. Исто така, значајно е да биде спомената и Регионалната иницијатива за миграции, азил и бегалци⁴⁴, која поддржува заеднички пристап кон управување со миграциите и безбедноста на границите.

ПЛАНОТ ЗА РАСТ ЗА ЗАПАДЕН БАЛКАН

Планот за раст на Западен Балкан воспоставува квалитативно нов пристап преку принципот „латени реформи“ (reforms-for-funds), со кој финансиската поддршка се врзува за мерлив реформски напредок, а регионалната соработка е вградена како хоризонтална компонента на националните реформски агенди. Овој инструмент не само што ја зајакнува условеноста туку и ја реартикулира самата природа на проширувањето: од процес на формално усогласување со *Acquis*, кон постепен економска и институционална конвергенција, базирана врз заеднички регионални приоритети во области, како што се инфраструктура, енергетика, дигитална трансформација и мобилност.⁴⁵

Во однос на пристапот на Република Северна Македонија кон Планот за раст, може да се констатира дека фокусот е ставен на кластерот 1 „Темели“, со изразен акцент на владеењето на правото, антикорупциските политики, дигитализацијата на судството и професионализацијата на јавната администрација. Пристапот е во значителна мера технократски, односно реформите се артикулирани преку прецизно дефинирани институционални чекори и мерливи индикатори. Сепак, клучниот предизвик останува нивната доследна и ефективна имплементација, особено во доменот на високата корупција и ефикасноста на судскиот систем.

За Република Северна Македонија Планот за раст претставува, пред сè, инструмент за обновување на кредибилитетот на реформскиот процес. Според експертските оценки, конкретен и видлив напредок може да се постигне само доколку институциите опфатени со реформите пристапат суштински и одговорно кон поставените цели, препознавајќи ја

⁴³ [Regional Anti-Corruption Initiative \(RAI\)](#);

⁴⁴ [Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative \(MARRI-RC\)](#)

⁴⁵ „Планот за раст за земјите од Западен Балкан претставува реална можност за поголеми исчекори во напредувањето на преговарачкиот процес. Имаме чувство дека овој процес се забрзува и не става во позиција сите ние (државите од Западен Балкан) да се натпреваруваме меѓу себе, можеби тоа е една од предностите што ќе донесе побрзи резултати.“ Милева Ѓуровска, преседателка на Европското движење во Република Северна Македонија, [Експертски состанок „Првадата нека владее со регионот“](#), 27 ноември 2025 година.

стратегиската важност на процесот. „Во својата суштина, Планот за раст, како и самата пристапна методологија, ги позиционира темелните вредности и владеењето на правото како „непреговарачки“ предуслови. Без мерлив и одржлив напредок во оваа област, реформите во другите сектори неизбежно ја губат својата содржина, како и својот трансформативен потенцијал.“⁴⁶

Албанија има пофокусиран и поагресивен реформски навратив околу правосудството, надоврзувајќи се на веќе започнатиот процес на вентинг. Нејзината агенда е силно концентрирана на чистење на судскиот систем, борба против организиран криминал и подобрување на бизнис-климата. Во споредба со Република Северна Македонија, Албанија покажува поголема политичка мобилизација околу реформите, а Планот за раст го третира како средство за забрзана економска конвергенција и привлекување инвестиции, со појасна ориентација кон приватниот сектор.

Србија пристапува поинаку, нејзината реформска агенда е најширока по опфат, со силен акцент на макроекономска стабилност, инфраструктура, енергетика и дигитална трансформација, додека реформите во владеењето на правото се присутни, но со доминантен политички наратив. За Србија, Планот за раст е повеќе развоен и инвестициски инструмент отколку трансформативна алатка за демократско управување, што ја прави имплементацијата економски ориентирана, а значително помалку институционално ориентирана. Според експертите, Планот за раст во Србија и пошироките националните реформски агенди „ризикуваат да станат алатки за симулирање напредок наместо за испорачување реални промени. Финансиските поттикнувања ја одржуваат илузијата за реформи, додека имплементацијата останува блокирана од заробените институции и политичка доминација.“⁴⁷

Паралелно, традиционалните претпристапни механизми, особено инструментот за претпристапна асистенција (Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA), сè повеќе се насочува кон мултилатерални формати, при што растечкиот дел од средствата е насочен кон регионални и прекугранични програми. Ова укажува на промена во филозофијата на поддршката на ЕУ: фондовите повеќе не се третираат првенствено како алатка за индивидуално институционално усогласување, туку како катализатор за создавање поврзан регионален простор што учи да функционира според

⁴⁶ Христина Беровска-Коневска, државен советник во Министерството за европска интеграција, [Експертски состанок „Правдата нека владее со регионот“](#) 27 ноември 2025 година.

⁴⁷ Бојана Селаковиќ, национален координатор на Национален конвент, Србија, [Експертски состанок „Правдата нека владее со регионот“](#) 27 ноември 2025 година.

европски стандарди уште пред формалното членство.⁴⁸ Оттука, регионализацијата постепено се институционализира како оперативен механизам за „европеизација“ на една поширока територија. Финансиските инструменти на ЕУ дејствуваат како структурни поттикнувачи на меѓусебност, политичка координација и економска конвергенција. Во таа смисла, европскиот процес не се одвива исклучиво од Брисел кон националните престолнини, туку преку регионално посредуван процес.

Регионалните иницијативи во доменот на правосудството се реализираат преку конкретни инструменти за прекугранична кривично-правна соработка, меѓу кои е Европрава (Eurojust) со формирање заеднички истражни тимови (Joint Investigation Teams – JITs). Европрава овозможува безбедна размена на докази, координациски состаноци меѓу обвинителства и судови, како и синхронизирање на паралелни истраги во повеќе држави. Дополнително, регионалните иницијативи за следење судски постапки (trial monitoring) и меѓусебни стручни ревизии по конкретни предмети (case-based peer reviews), поддржани од Организацијата за безбедност и соработка во Европа (Organization for Security and Co-operation in Europe),⁴⁹ каде што се создава заедничка аналитичка основа за оценување на квалитетот на судските постапки во предмети од корупција и организиран криминал.

Од друга страна, во последните години се забележува континуирано и институционализирано вклучувања на земјите од Западен Балкан во работата на клучни тела и процеси на Европската Унија, што постепено ја продлабочува нивната интеграција во европскиот политички и институционален простор. Така, преку структурирани дијалози и консултативни формати, претставници од регионот учествуваат во активностите на Европскиот економско-социјален комитет (European Economic and Social Committee), особено во рамките на заедничките консултативни комитети ЕУ-Западен Балкан, каде што се вклучени социјални партнери и граѓански организации од Албанија, Северна Македонија, Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина и Косово. Овие формати овозможуваат размена на политики и препораки во области како социјален дијалог, економски развој и владеење на правото.

Паралелно, земјите од регионот се сè поинтензивно вклучени и во механизмот за владеење на првото на ЕУ, преку редовни експертски мисии, тематски дијалози и подготовка на национални придонеси поврзани

⁴⁸ Според ИПА III програмата 2021/2027, буџетот изнесува 14,2 милијарди евра за националните и регионалните програми, твининг иницијативите и техничка асистенција.

⁴⁹ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), [The Western Balkans Trial Monitoring Report: From Paper to Practice – Evaluating the Effectiveness of Judicial Responses to Serious Organised Crime and Corruption](#), Review Period July 2021 – March 2024, OSCE, 2024, (2024).

со судството, антикорупцијата и медиумските слободи, кои се користат како аналитичка основа во годишните извештаи за владеење на правото на Европската комисија. Иако формално не се дел од истиот мониторинг циклус како земјите членки, ова вклучување создава заедничка методолошка рамка и постепено усогласување на индикаторите и стандардите. Западен Балкан, на тој начин, сè повеќе се позиционира не само како објект на проширувањето туку и како делумен учесник во европското управување. Усогласувањето на регулаторните и административните практики меѓу земјите од регионот, исто така, е клучен предуслов за функционалното воспоставување заеднички европски пазар⁵⁰ и негова постепена конвергенција кон единствениот пазар на Европската Унија.

Владеењето на правото подразбира усогласени и компатибилни институционални стандарди во областа на судството, јавното обвинителство, јавната администрација и антикорупциските механизми. Структурна асиметрија би го поткопала вкупниот регионален реформски ефект и ниско ниво на остварување на целите на Планот за раст. Оттука, регионалната соработка се појавува како инструмент за хармонизација на регулаторните и административните практики и за зајакнување на правната сигурност.

ПОГЛАВЈЕ 23, ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА

Поглавјето 23, Правосудство и темелни права, е носечки столб на Кластер 1, Темели, бидејќи напредокот во правосудството покажува колку е зрела државата во однос на практикувањето на владеењето на правото. Тоа значи дека ова поглавје ја сочинува самата архитектура, би рекле арматура на системот. Поглавјето 23 ги поставува прашањата: како функционира правдата, дали законите се применуваат еднакво за сите, дали институциите располагаат со капацитет и автономија за да се спротивстават на политички и економски притисоци и други прашања.

Напредокот во Поглавјето 23 се мери преку почетни, преодни и завршни мерила, каде што успех не е само усвојувањето закони, туку и постигнување реални резултати. За ова поглавје се истакнува дека претставува вистински „стрес-тест“ за системот, во смисла да се види колку државата навистина може да се спротивстави на политичките влијанија, да ги гони моќните што ја злоупотребуваат службената положба и да воспостави институции што функционираат без партиски влијанија. За разлика од техничките поглавја, овде се тестира реалната политичка волја и зрелоста на институциите за реформи во сите области.

⁵⁰ European Commission, [Common Regional Market](#).

Анализите на ефективността на правосудството спроведена на регионално ниво го покажуваат следново:⁵¹

1. Постоенење јаз меѓу формалниот напредок и практичната имплементација. Недостатоците не се манифестираат само на ниво на индивидуален капацитет, туку се протегаат кон институционално, законодавно и политичко ниво;
2. Незадоволителен квалитет на обвиненија и пресуди. Утврдени несогласувања меѓу фактичкиот опис и правната квалификација, недоволно образложување и отсуство на прецизна процена на економската штета;
3. Слаби резултати од конфискација и спогодби. Одземањето имот останува недоволно искористено средство во борбата против организираниот криминал и корупцијата. Спогодбите за признавање вина ретко се користат стратегиски. Вообичаено не обезбедуваат ефективна конфискација на незаконски стекнатата корист.
4. Незадоволително ниво на независност и транспарентност на правосудните функции, која останува загрижувачка, особено во однос на влијанијата од моќни јавни и приватни субјекти;
5. Слаба ефикасност во управување со судски предмети. Недоволно образложени пресуди што редовно водат кон повторни судења;
6. Несоодветни материјални и човечки ресурси. Судските институции се соочуваат со сериозни материјални и човечки ресурсни предизвици, особено во областа на финансиските истраги, што влијае врз перформансите, но и врз перцепцијата на вредноста на сопствената работа кај правосудните актери;
7. Непрецизна реформска сопственост и имплементација. Недоволната посветеност и отсуството на вистинско чувство на сопственост над реформите што ја ограничуваат нивната ефективност;
8. Отчетност и податоци. Повеќето правосудни системи се фокусираат на квантитативни излезни показатели наместо на суштински резултати што го ограничува носењето одлуки засновани врз докази;

⁵¹ [Western Balkans Trial Monitoring Report](#), е студија на ОБСЕ во која се следени судски случаи во период од 2021/2024 година во Албанија, Северна Македонија, Босна и Херцеговина, Косово и Црна Гора. Приоритет за следење имале високопрофилни случаи за организиран криминал и корупција. Анализирани се приближно 265 предмети од областа на корупција и организиран криминал, распределени по јурисдикции, како што следува: околу 48 во Албанија, 55 во Босна и Херцеговина, 54 во Косово, 58 во Црна Гора и 50 во Северна Македонија.

Како аналитичка основа за следење на напредокот во европската интеграција, покрај традиционалниот Извештај за напредок на Европската комисија, сè поголемо значење имаат и новите механизми воведени од 2024 година. Особено важен е Извештајот за владеење на правото, кој по вторпат ги опфати земјите од Западен Балкан и понуди подетална секторска процена на правосудството, антикорупцијата и институционалната независност. Значителна аналитичка вредност има и реформската агенда, поврзана со Планот за раст, која ги следи конкретните реформски чекори и ги мери реформските капацитети.⁵²

Во поглед на независноста на судството, сите три држави имаат сериозни слабости. Иако сите јурисдикции имаат воспоставено законски рамки креирани да обезбедат определена независност, независноста не е задоволувачка. Судските совети, кои претставуваат гаранти на независност, се соочуваат со критики за нетранспарентност и подложност на политички притисок. Исто така, процесите на назначување и унапредување се не транспарентни, при што критериумите засновани врз заслуги не се секогаш почитувани, што предизвикува судството да не може да функционира како автономен професионален систем. Тоа имплицира дека кариерата на судиите и обвинителите не зависи од квалитетот на нивната работа, туку од политички, институционални или лични мрежи, поттикнувајќи создавање култура на лојалност наместо култура на интегритет. Тоа води кон автоцензура, т. е. Судиите учат „што се исплатува“ ако сакаат унапредување

Финансиската независност е особено значајна кога е во прашање независноста на правосудството. Во регионот на Западен Балкан проблемот на финансиска независност се дискутира на мошне загрижувачки начин. Финансиската независност не се сведува само на формално обезбедување буџетски средства, туку подразбира реална институционална контрола врз ресурсите: планирањето и распределбата на буџетот, платите на судиите и судската служба, човечките капацитети, како и инвестициите во инфраструктура и дигитализација. Кога овие одлуки се концентрирани во рацете на извршната или законодавната власт, судството останува структурно зависно, иако формално е прогласено за независно.

Финансиската зависност создава траен ризик од индиректен политички притисок. Не се потребни директни интервенции врз судиите, доволни се кратења на буџетот, одложувања на вработувањата или недостиг од средства за обуки за да се произведе институционална претпазливост

⁵² „Процените на Европската комисија се засноваат врз дефинирани индикатори и мерливи критериуми, поради што одредени фази и подлабока процесна динамика и не секогаш се целосно видливи или рамноправно претставени во извештаите“ - Александра Деаноска Трендафилова, дел од дискусијата на [Експертскиот состанок „Нека правдата владее со регионот“](#), 27 ноември 2025.

вост и самоцензура. Политичкото влијание не се врши преку експлицитни наредби, туку и преку контролата врз ресурсите.

Недоволните финансиски капацитети директно се одразуваат врз ефикасноста на правосудниот систем. Ниските примања на судските службеници придонесуваат за континуирана флукуација на овие значајни кадри, чиј број во судовите веќе е значително намален. Недостигот од соодветна административна и техничка поддршка ги забавува судските постапки, го намалува квалитетот на судските одлуки и доведува до акумулација на заостанати предмети. Во тој контекст, финансиската независност не е прашање на професионален комфор, туку на функционалност. Финансиската зависност го трансформира судството од автономен носител на правдата во структура што опстојува благодарение на политичка добра волја. А токму таму започнува најдлабоката криза на владеењето на правото: кога правдата мора да чека буџетско одобрување.

Еден од критериумите за оцена на независноста на правосудството што се употребува во механизмите за владеење на правото на ЕУ е квалитетот на судството, кој се дефинира како степен до кој правосудниот систем располага со институционални, човечки, технички и процесни капацитети. Тој опфаќа: (1) професионална компетентност и континуирана обука на судиите и обвинителите; (2) јасност, образложеност и конзистентност на судските одлуки; (3) транспарентност и јавна достапност на постапките и пресудите; (4) функционална судска администрација и задоволителни човечки ресурси; (5) дигитализација и ефикасно управување со предметите; и (6) реален пристап до правда за граѓаните и компаниите. Квалитетот претставува посредничка категорија меѓу независноста и ефикасноста: дури и формално независно судство не може да се смета за квалитетно доколку страда од недостиг на ресурси, слаба административна поддршка, нерамномерна судска практика или ограничена транспарентност.

Ефикасноста на правосудството се однесува на способноста на судскиот систем навремено, континуирано и со разумни ресурси да ги обработува предметите и да донесува конечни одлуки. Во рамките на методологијата на Европската комисија, ефикасноста се мери преку конкретни оперативни индикатори: просечно времетраење на постапките, стапка на решени предмети (clearance rate), број на нерешени случаи (backlog), почитување на процесните рокови и капацитетот на судовите да спречат акумулација на заостанати предмети.

Реформската агенда, како составен елемент на планот за раст за Западен Балкан, има цел да поттикне подлабока институционална трансформација на правосудниот систем и да ја зајакне неговата институционална отпорност. Во тој контекст се предвидува преиспитување на меха-

низмите за регрутирање, селекција, именување, оценување, унапредување и разрешување судии и обвинители, со цел нивно усогласување со препораките на ОБСЕ/ОДИХР и Венецијанската комисија. Истовремено, се предвидува донесување и спроведување акциски план за борба против корупцијата во правосудството, како и унапредување на регулаторната рамка што го уредува функционирањето на Судскиот совет.

Во врска со чекорите дефинирани во реформската агенда на Република Северна Македонија, во второто полугодие на 2025 година беа засилени напорите за нивна реализација. Во тој контекст беше усвоен пакет закони насочени кон реформа на јавната администрација, меѓу кои Законот за јавна администрација, Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор, со кои се воспоставува појасна правна рамка за управување со човечките ресурси во јавниот сектор. Паралелно беше донесен и Законот за Судски совет, со кој се воведуваат појасно дефинирани критериуми за оценување на судиите и се прецизираат дисциплинските постапки. Истовремено се интензивирани активностите насочени кон ажурирање на регулативата што го уредува функционирањето на јавното обвинителство.

Реформската динамика во правосудството е надолполнета со мерки за функционална дигитализација преку воспоставување автоматизирани системи за управување со предмети во судовите и јавното обвинителство, зајакнување на ресурсите и капацитетите на обвинителствата за организиран криминал и корупција, како и проширување на истражните центри. Во суштина, првите успеси реформската агенда ги доживеа со усвојувањето на повеќе системски закони насочени кон унапредување на дигиталната инфраструктура на јавниот сектор, меѓу кои Законот за електронско управување и електронски услуги, Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, како и Законот за информациска безбедност. Овие закони обезбедија нормативна основа за развој на интегрирани дигитални јавни услуги. Дигитализацијата, во овој контекст, не се третира само како техничка модернизација, туку и како инструмент за зајакнување на транспарентноста, отчетноста и ефикасноста на институциите.

Табела 3: Синтетички показатели за институционално управување и владеење на правото (World Bank WGI, 2024) (percentile rank 0–100)

Земја	Владеење на правото	Политичка стабилност	Контрола на корупција	Регулаторен квалитет	Гласност и отчетност	Управувачки ефект	М
Албанија	54,93	66,24	39,34	57,00	56,63	57,41	55,26
Северна Македонија	53,09	68,56	41,19	59,06	58,14	50,71	53,09
Србија	53,52	63,01	36,50	56,10	48,70	53,32	51,86

Извор: [Worldwide Governance Indicators](#)

Податоците од табелата покажуваат дека сите три земји, Албанија, Република Северна Македонија и Србија се наоѓаат во средна зона на институционални перформанси. Албанија има највисок агрегатен резултат (М = 55,26), главно поради релативно подобрите оценки за политичка стабилност и управувачки ефект, но останува слаба во контролата на корупцијата (39,34).⁵³

Република Северна Македонија покажува највисока политичка стабилност (68,56) и релативно солиден регулаторен квалитет (59,06), но послаб управувачки ефект (50,71), што укажува на јаз меѓу формалните политики и нивната практична имплементација.

Србија има најниска вкупна просечна вредност (М = 51,86), со особено ниска контрола на корупцијата (36,50) и гласност и отчетност (48,70), што сигнализира ограничен демократски капацитет и ранливост на институционалната автономија.

Заедничкиот образец е: релативно стабилни регулаторни рамки, но структурни слабости во владеењето на правото, антикорупциските капацитети и демократската отчетност, што ја потврдува тезата за „реформи на хартија“ со ограничен трансформативен ефект во практика.

⁵³ World Bank, [Worldwide Governance Indicators](#)

КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО АЛБАНИЈА, РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И СРБИЈА

Албанија

Моментално, Албанија има многу јасен реформски „моментум“, кој аналитичарите го образложуваат со спроведениот ветинг на судии и обвинители – процес во кој над 60 % од кандидатите биле или разрешени или поднеле оставки, што укажува на обемот на проблемите во правосудниот систем.⁵⁴ Албанскиот успех во ЕУ-интегративниот процес се темели врз добар „тајм-менаџмент, каков што не е постигнат во другите земји од регионот. Пораката што доаѓа од Албанија е: „Време е да побрзаат сите за да се оди во еден автобус“.⁵⁵

Во правосудните реформи е постигнат значаен ефект на успех преку воспоставување нова институционална архитектура во правосудството. Креиран е високиот судски и обвинителски совет и Специјалното обвинителство за борба против корупција и организиран криминал. Специјалното обвинителство за борба против корупција и организиран криминал (СПАК) е формирано како дел од реформската рамка и води истраги и судски случаи против високи функционери во државата. Овие мерки овозможува процесирање на високи функционери и зајакнување на интегритетот на системот. Се смета дека над 80 високи јавни функционери биле официјално обвинети за корупција или злоупотреба на власта.

За спроведување на ветингот се формирани институции, како што се Независната квалификациска комисија (Independent Qualification Commission), Специјалниот апелациски колегиум (Special Appellate College) и Институцијата на јавни комесари (Institution of Public Commissioners), кои вршат реevaluации на судии и обвинители врз основа на имот, интегритет и професионални способности. За да се спроведе реформата во правосудството, Албанија има спроведено повеќе уставни реформи.⁵⁶

Во 2024 година Албанија издвои 28,2 евра по жител за правосудството, најниско ниво во регионот и под просекот на Западен Балкан, при што 57,5 % од средствата биле наменети за судовите, 41,6 % за обвини-

⁵⁴ Ермелинда Мучај, Европско движење Албанија, [Осма пленарна конференција](#), 26 ноември 2025 година.

⁵⁵ Ентела Салиу, Сектор за европски интеграции, Министерство за внатрешни работи на Албанија, [Осма пленарна конференција на НКЕУ-МК](#), 26 ноември 2025 година.

⁵⁶ Според аналитичките оценки, Владата на Албанија иницираше радикални правосудни реформи со цел сузбивање на неказнетоста и корупцијата, намалување на политичкото влијание врз судството и зајакнување на заштитата на граѓанските права, при што клучна беше стручната и финансиската поддршка од меѓународните партнери, како и директното вклучување на странски експерти во реформите. Од излагањето на Гилда Руши, независна експертка од Албанија, [Осма пленарна конференција на НКЕУ-МК](#), 26 ноември 2025.

телствата и 0,9 % за правна помош.⁵⁷ Иако во периодот 2019–2024 е забележан значителен раст на буџетот за судовите (главно поради зголемување на платите), сепак системот и натаму останува под нивото на регионалната рамка.

Ефикасноста на судството е подобрена само на првостепено ниво, каде што расчистувањето на предметите (CR - clearance rate) било над 100 %. Меѓутоа, во второстепените судови, особено кај граѓанските и трговските предмети изнесува само 42 %, а просечното времетраење достигнува околу 15 години (5.496 дена), што укажува на сериозно структурно одолжување (backlog). Кај кривичните предмети во втора инстанција, времетраењето изнесува околу 4,5 години, што покажува растечки притисок врз системот. Според анализите (CEPEJ 2024), вентинг-процесот го намали бројот на активни судии и обвинители, што значи дека и покрај подобрувањата, системот останува нерамномерно ефикасен и кадровски ограничен. Анализите од Western Balkans Trial Monitoring Report⁵⁸, исто така потврдуваат дека Албанија забележува успех во финализација на судски случаи (од 48 предмети во периодот од јули 2021 до март 2024 биле финализирани 30 случаи). Сепак, во Извештајот се истакнува дека значителен дел од случаите продолжуваат да циркулираат низ различни судски инстанции што придонесува за намалена ефикасност во судството.

Правосудството во текот на 2024 година користи два система за управување со предмети (CMS) CMIS и ARKIT коишто се сметаат за застарени и функционираат преку локални инсталации во различни судови. Во тек е имплантација на патоказот за развој на нов, унифициран судски ИКТ-систем, кој ќе се имплементира фазно и има цел подобрување на дигитализацијата, интероперабилноста и стандардизацијата, со предложена петгодишна временска рамка за целосна реализација.

Во однос на независноста и непристрасноста, состојбите се задоволителни, но сепак се забележува дека и натаму постојат обиди за недозволено влијание, односно притисок од јавни функционери (политичари).

Во однос на ефикасноста и дигитализацијата, постојат амбициозни плански потфати со обезбеден буџет за современ интегриран електронски систем за управување со предмети, но целосното воспоставување е предвидено за 2030 година.

⁵⁷ По жител, биле потрошени 16,2 евра за судството и 11,7 евра за обвинителството, што е пониско од просекот на ВБ -6 каде што 35,4 се одвојува за судството, а 12,8 за обвинителството. [Council of Europe. CEPEJ. 2024.](#)

⁵⁸ Organisation for Security and Co-operation (OSCE), The Western Balkans Trial Monitoring Report, From Paper to Practice Evaluating the Effectiveness of Judicial Responses to Serious Organised Crime and Corruption, Review Period July 2021 - March 2024

Во извештаите на ЕК оцените се дека земјата е меѓу „умерено подготвени“, а во некои области „добро подготвени“ со оглед на функционирање на судството.

Република Северна Македонија

Според Извештајот за владеење на правото, земјата се наоѓа меѓу „одредено“ и „умерено ниво на подготвеност“, при што во Поглавјето 23 (Правосудство и фундаментални права) севкупно нема забележителен напредок.

Земјата е значително напредна во подготовка на стратегиски документи. Стратегијата за судски реформи 2024/2028 во својата трета година на имплементација покажува одредени резултати, но и нерамномерност. Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата формиран во 2023 година е незначително активен, што оневозможува навремено следење и корективни мерки. Според наодите на извештајот подготвен од Проектот на ЕУ за владеење на правото, стапката на имплементација на стратегијата во 2024 изнесува 42,9 %.⁵⁹

Во последните пет години (2020/2024), бројот на судии во Република Северна Македонија е намален за околу една четвртина, што се објаснува со големиот број пензионирања и долгиот, понекогаш контроверзен процес на обука на нови судии. Во текот на 2024 година правосудниот сектор функционираше со 363 судии и 170 обвинители, паралелно со зголемен обем на предмети. Во 2025 година Академијата за судии и јавни обвинители го надмина застојот во обуката на новата генерација кандидати пријавени во 2024 година, при што беа вработени дополнителни 97 дипломирани правници. Како резултат на тоа, се формираше сооднос од 19,9 судии и 9,3 обвинители на 100.000 жители, што останува под просекот на ЕУ (22,9 и 11,1).⁶⁰ Според процените на надлежните органи, за нормално функционирање на правосудството би биле неопходни уште 273 судии и 169 обвинители. Иако бројот на судии е само еден од факторите за ефикасно функционирање на судството, кадровската застапеност е важен предуслов за надминување на проблемот со испразнетите судови и обвинителства во внатрешноста на земјата. Овој недостиг делумно се должи на паузата во постапките за регрутирање и вработување на судиите за време на парламентарните и претседателските избори во 2024 година.

⁵⁹ Министерство за правда, [Промовиран годишниот извештај за 2024 година за спроведувањето на Развојната секторска стратегија за правосудство 2024–2028](#).

⁶⁰ [Извештај на Европската комисија за Република Северна Македонија](#), 2025.

Исто така, постои недостиг од обучен помошен судски и јавнообвинителски персонал. Во текот на септември 2023 година Синдикатот на работниците од управата, правосудните органи и здруженија на граѓани (УПОЗ) јавно протестираа барајќи зголемување на платите за 78 %, зголемување што веќе го добија избраните и именуваните лица. Поради ниските плати, помошниот судски и обвинителски персонал го напуштија секторот.⁶¹

Според извештајот на Европската комисија за владеење на правото 2025, недостигот од финансиски ресурси продолжува да претставува сериозен проблем за правосудството. Реалниот буџет за судството е значително помал од законски предвидениот, што го ограничува независното и ефикасно функционирање на судскиот систем. Средствата што се одвојуваат за судството изнесуваат околу 0,29 % од БДП, додека според законски предвидени рамки, тие би требало да изнесуваат околу 0,8 % од БДП.⁶²

Во декември 2025 година е усвоен Законот за Судски совет. Според експертите, Законот за Судскиот совет има унапредени одредби, пред сè, оние што се однесуваат на изборот и одговорноста на членовите на Судскиот совет, како и на претседателот на Судскиот совет. Исто така се унапредени одредбите за дисциплинската одговорност на судиите, но и едно многу важно прашање: правото на жалба на кандидатите чии права се засегнати од одлуките на Судскиот совет.⁶³

Исто така, мерките за постигнување поголема транспарентност во работењето на Судскиот совет и на Советот на јавни обвинители беа оценети како делотворни. Тие вклучуваат редовни брифинзи за медиумите, снимени или емитувани седници во живо и објавување записи, изјави и одлуки на нивните веб-страници и социјални медиуми. Сепак, советите сè уште не се справиле со недостигот од транспарентно образложе-

⁶¹ Според [анализата на состојбата со човечките ресурси во судовите и јавните обвинителства во Република Северна Македонија](#), односот меѓу бројот на судии и другиот судски кадар укажува на сериозна нерамномерност во распределбата на човечките ресурси во судството. Иако станува збор за судови со ист степен и надлежност, постојат значајни разлики во бројот на вработени по судија, што упатува на отсуство на јасни и функционални кадровски стандарди. Националниот просек изнесува 5,59 вработени по судија, но варира од помалку од 3 до над 14, што создава структурна неурамнотеженост во работниот товар и ефикасноста. Ваквата состојба го поткопува принципот на еднаков пристап до правда и ја намалува институционалната продуктивност.

⁶² [Закон за буџети](#).

⁶³ Бојана Босилкова, раководителка на Одделението за преговори и интеграција во Министерството за правда, [Осма пленарна конференција на НКЕУ-МК](#), 26 ноември 2025 година.

ние во врска со назначувањата, унапредувањата и дисциплинските постапки што се одразува на независноста и непристрасноста.⁶⁴

Довербата во правосудството во Република Северна Македонија е многу ниска, а надворешното и политичкото мешање е сериозна грижа. Во јавноста многу чести се медиумските изјави на високи политичари коишто ја потенцираат ниската доверба без соодветна критичност и кон другите гранки на власт, а кои, според националните анкети, исто така имаат ниско ниво на доверба. Ваквите изјави можат да бидат квалификувани и како политичко влијание, но и на одреден вид притисок со што се хранат негативни перцепции на граѓаните, со цел дополнително да се еродира довербата.⁶⁵ Според Извештајот за владеењето на правото 2025, само 28 % од граѓаните и 26 % од компаниите во Република Северна Македонија сметаат дека судовите и судиите се „прилично или многу независни“.

Според индикаторите на Советот на Европа (СЕПЕЈ, Council of Europe), намалувањето на ефикасноста на правосудството е тесно поврзано со долгото времетраење на судските постапки и високиот број заостанати предмети (backlog). Просечното времетраење на судските спорови изнесува околу 3,10 години, додека кај предметите од висок криминал достигнува 8,5 години, при што приближно 4,7 години отпаѓаат само на истражната фаза.⁶⁶

Република Северна Македонија постигна висок ИКТ-резултат во делот на системите за управување со предмети (AKMIS), со стапка на имплементација и користење меѓу 95 % и 100 % за сите типови предмети. Системот обезбедува случајна распределба на предмети, електронски трансфер, анонимност на одлуки и електронски потписи, што од Советот на Европа е оценето како уникатно решение во регионот. Во моментот се прават напори за негова натамошна дигитализација, со што би се подобрила интероперабилноста со надворешни институционални системи. Значаен недостаток е аналитичката статистика што нуди основни податоци за текот на предметите и ограничени аналитички можности што го намалува

⁶⁴ Global Legal Insights, [Litigation & Dispute Resolution Laws and Regulations 2025 - North Macedonia](#).

⁶⁵ „Нема ниту резултати, нема ниту правда, ниту квалитет, ниту реформи, а плаќаме најмногу и добиваме најмалку. Наместо фокусот (на судиите и обвинителите) да им е само кон повисоки плати, нека се зафатат за работа и нека покажат резултати од работењето за да ги оправдаат и сегашните највисоки во регионот“ – изјава на висок функционер од партијата на власт. Македонија процентуално одвојува повеќе за правосудството и од многу помојни земји во Европа, а ефикасност и правда речиси и да нема. [Netpress](#), 21 ноември 2025 година.

⁶⁶ [European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ, 2024](#)

ИКТ-резултатот. Нов систем се подготвува за обвинителството чија оперативност се очекува во 2027 година (СЕРЕЈ, 2024).

Во однос на стручното усовршување, во текот на 2024 година биле реализирани 208 обуки (физички, хибридни или онлајн конференции), со вкупно 4.395 учесници, меѓу кои 1.298 судии и 753 обвинители. Биле инвестирани средства од 1,09 евра по жител, што е над просекот на Западен Балкан (0,86 евра). Континуираната обука е задолжителна, со минимум два дена годишно.

Според експертите во областа, во текот на 2025 годна во рамките на напорите за исполнување на реформската агенда беа усвоени повеќе реформски закони, и тоа во доменот на јавната администрација и во доменот на дигитализацијата. Меѓутоа, сè уште постојат неисполнети задачи, кои иако со задоцнување, се работи на тоа да бидат завршени во разумен рок.⁶⁷

Србија

Според Извештајот на ЕК за напредокот на Србија во Поглавјето 23, има достигнато одредено ниво на подготовки, но нема напредок во текот на 2024/2025.⁶⁸ Владеењето на правото наидува на сериозни препреки во однос на независноста и непристрасноста со висок политички притисок и со незадоволителен институционален одговор. „Моментално во Србија се зборува за општа социјална и политичка криза, со голема супрематија на извршната власт врз другите власти, како врз парламентот, така и врз правосудството што е евидентирано и од нашите експерти,

⁶⁷ Станува збор за имплементација на стратегијата за управување со човечки ресурси во обвинителствата, донесување пакет закони за уредување на платите во четирите категории во судството, пополнување на слободните позиции во Агенцијата за одземен имот, воспоставување редовен процес на почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители – дел од излагањето на Бојана Босилкова, раководителка на Одделението за преговори и интеграција во Министерството за правда, [Експертски состанок – „Нека правдата владее во регионот“](#), 27 ноември 2025.

⁶⁸ „Во 2018 година Србија и Црна Гора беа предводници во евроинтегративниот процес. Сепак, во изминатите осум години, а особено од 2021 наваму, не е отворено ниту едно поглавје. Повеќе од една година нашата влада не успева да ги исполни клучните услови поврзани со реформската агенда. Како резултат на тоа, Србија до денес не доби никакви средства од реформската агенда, ниту грантови ниту финансиска поддршка од планот за раст, освен иницијалните средства што се доделуваат без посебни предуслови“ – од излагањето на Душко Лопандиќ, потпретседател на Европското движење Србија, [Осма пленарна конференција на НКЕУ-МК](#), 26 ноември 2025 година.

но истакнато и во годишните извештаи и препораки што ги дава Европската комисија.⁶⁹

Според податоците на СЕРЕЈ, буџетот за правосудниот систем во Србија во 2024 година изнесувал 64,3 евра на жител, значително над просекот на Западен Балкан (49,3 евра). Значително се зголемил во 2023 години за 16 %. Вкупната алокација е 0,51 % од националниот БДП, што е малку под регионалниот просек (0,53 %). Судовите апсорбирале 75,2 % од средствата, додека обвинителствата учествувале со 21 %, при што токму кај обвинителството е забележан најизразен годишен раст (+42,4 %).

Сепак, инвестициите во судската инфраструктура и дигитализацијата остануваат ограничени, 64,9 % од буџетот за судовите и натаму се насочуваат кон бруто-плати, што укажува на модел на финансирање фокусиран првенствено на тековни трошоци, а не на структурна модернизација на системот.

Србија има релативно добро развиена ИКТ-инфраструктура каде што се користат повеќе системи за управување со предмети (CMS), кои се очекува да бидат интегрирани во еден SUPER SAPS. Тоа покажува дека иако Србија има широко распоредени дигитални алатки, системот останува технички раздробен и сè уште недовршен. Како и во другите држави од регионот, и таму слаба алка е интероперабилноста, без централизирани бази на одлуки од почеток до крај (end-to-end) дигитален тек на предметите. Подобра дигитална инфраструктура е обезбедена во управните судови кои што располагаат со понапредни контролни табли, што овозможуваат увид во времетраење на предметите, број на рочишта, жалби и број на странки. Високиот судски совет во мај 2025 почнал да ги снима и да ги објавува седниците, со што е постигната поголема транспарентност.

Одговорност и транспарентност. За дисциплинска практика: во 2024 има 125 дисциплински претставки до Високиот обвинителски совет и изречена 1 дисциплинска мерка (јануари 2025); кај Високиот судски совет има 386 претставки (прв степен) и 10 предлози до дисциплинска комисија (втор степен), со одлуки за одбивање/санкции.

⁶⁹ Ibid. Големите протести и демонстрации во Србија започнаа по трагедијата што се случи на 1 ноември 2024 година во Нови Сад, кога се урна натстрешница на железничката станица, при што загинаа 16 лица. Според јавните реакции и дел од стручната и опозициската јавност, несреќата беше поврзана со проблематична реконструкција и нестручна градежна изведба, што отвори сериозни прашања за институционалната одговорност, надзорот врз јавните набавки и високото ниво на корупција. Трагедијата стана катализатор за масовни граѓански протести, насочени кон барања за отчетност, транспарентност и владеење на правото.

Судските обуки во текот на 2024 година чинеле 6.648.763 евра, што изнесува 1,01 евро на жител, со што Србија е над просекот на Западен Балкан од 0,86 евра. Вкупно биле обучени 2.946 професионалци (1.121 судија и 635 обвинители) значително под регионалните репери. Иако голем дел од обуките се задолжителни, тие незначително се посетуваат, што влијае врз професионалниот капацитет и групната идентификација со претставниците од истата професија. Меѓутоа, обуките за корупција и судир на интереси, иако необврзувачки, редовно биле посетувани (СЕРЕЈ 2024).

Србија е земја што има исклучително високо ниво на женско учество во правосудството. Така, 73 % од судиите се жени, како и 65 % од обвинителите.

Табела 4: Споредбена анализа за состојбите во правосудството според податоците на СЕРЕЈ и извештаите на Европската комисија за земјите од Западен Балкан.

Параметар	Албанија	Северна Македонија	Србија
Подготвеност за ЕУ (Поглавје 23)	2,5/5	2/5	2/5
Напредок во 2025	Одреден напредок	Нема напредок	Нема напредок
Независност и непристрасност	Задоволителна, но со континуирани обиди за политички притисок	Сериозни грижи за политичко мешање и јавни коментари за судството од високи функционери.	Незадоволителна, силен политички притисок и јавни коментари за судски случаи
Судски совет (управување)	Нова правосудна институционална архитектура	Судскиот совет под политички притисок, усвоен нов Закон за судски совет, натамошна имплементација на препораки од ЕК, Оценска комисија, Венецијанска комисија, GRECO	Висок судски совет функционален, но со ограничен институционален одговор на притисоци

<p>Одговорност и дисциплински практики</p>	<p>Спроведување ветинг процес – најсилен механизам за интегритет - спроведен на 800 судии и обвинители, околу 50 % не ја поминале проверката</p>	<p>Формално постојат подобрени дисциплински механизми (79 претставки за судии - 3 санкции; 3 за обвинители - без одлуки); Бавни и нетранспарентни процедури без систематизирани податоци (СЕРЕЈ 2024).</p>	<p>Според податоци од Високиот судски совет на Република Србија за 2024, во Србија биле поднесени 386 претставки за судии и 125 за обвинители, но само мал дел завршиле со санкции.</p>
<p>Ефикасност - заостанати предмети</p>	<p>Сериозно структурно заостанување во решавање предмети, особено во граѓанските (66 %) и во 24 %) управните судови; Стапка на решавање предмети (Clearance Rate CR) под 100 (backlog);</p>	<p>Стапка на решавање предмети (Clearance rate) под 100 %, висок backlog. Поголемо заостанување во второстепените судови, граѓанските предмети, (84 %), административните (72 %). Позитивен тренд во кривични предмети (104 %).</p>	<p>Нерамномерна ефикасност по категории: првостепените граѓански и трговски предмети со висока стапка на расчистување (CR над 100 %); Административните случаи (CR околу 76 %). Во втора инстанца, граѓанските предмети над 100 % CR, а кривичните малку под, што укажува стабилизирање.</p>
<p>Кадровски капацитети</p>	<p>Ограничената човечка ресурсна база: 12,1 професионален судија и 7,4 обвинители на 100.000 жители (318 професионални судии). СЕРЕЈ</p>	<p>Континуиран недостиг на персонал и ограничени човечки ресурси, со 21,4 судии (околу 390) и 9,2 обвинители (околу 170) на 100.000 жители, како и приближно 137 адвокати – над просекот на ВБ.</p>	<p>Високо ниво на кадровски капацитет, со 40,2 судии (вкупно 2.636) и 130 судски службеници на 100.000 жители – значително над просекот на Западен Балкан (29). Регистрирани се околу 10 обвинители и 191 адвокат на 100.000 жители.</p>

Дигитализација (case management)	Интегриран CMS во развој, целосна имплементација по 2030.	Фрагментирани системи; функционален АКМИС, но без интегриран end-to-end модел.	SAPO функционира во обвинителствата, но судовите остануваат без интегриран, унифициран CMS.
Јавна доверба во судството	Ниска, но со тренд на стабилизација	Многу ниска	Ниска

ПОГЛАВЈЕ 24, ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ

Поглавје 24 опфаќа области поврзани со усогласувањето со заедничките политики и стандарди на Европската Унија, односно: управување со границите и миграцијата, визна политика, азил, полициска и судска соработка и други безбедносни прашања. Во неговата суштина е градење систем што ќе осигури безбедност на граѓаните, слободно движење и ефективна заштита на основните права. Додека Поглавје 23, Правосудство и темелни права, ја поставува нормативната и институционалната рамка за независно судство, основни права и антикорупција, Поглавјето 24 треба да обезбеди нејзино реално функционирање во практиката. Ако Поглавје 23 одговара на прашањето „дали системот е правилно дизајниран“, Поглавјето 24 одговара на прашањето „дали системот функционира на терен?“ Преку Поглавјето 24, ЕУ проверува колку државата е способна да ги заштити граѓаните, да го спроведе правото и да управува со ризиците. Пишувањето закони не е доволно за градење правна држава.

Во текот на 2024 година ЕУ усвои пакет од четири директиви во областа на кривичното право, кои треба да бидат пренесени во националните законодавства на земјите кандидати за членство: Директива за поврат и конфискација на имот, Директива за борба против насилство врз жени и семејно насилство, Директива за кривични дела против животната средина, како и Директива за зајакнување на кривичноправната рамка за организиран криминал и сериозен криминалитет, со фокус на усогласување на дефинициите, санкциите и прекуграничната соработка.⁷⁰

⁷⁰ [Directive \(EU\) 2024/1260](#) of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on asset recovery and confiscation;

[Directive \(Eu\) 2024/1385](#) of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024, on combating violence against women and domestic violence;

Сето ова укажува дека областа на правдата, слободите и безбедноста добива централна улога во актуелната фаза на консолидација на ЕУ, особено во контекст на зајакнување на владеењето на правото и градење капацитет за ефективен одговор на надворешните геостратегиски предизвици. Војната во Украина, растечката нестабилност во соседството, хибридниите закани, вклучително дезинформации, кибернапади и странско политичко влијание, како и инструментализација на миграциските текови, ја наметнуваат потребата од поголема институционална отпорност и координиран безбедносен пристап. Во таков контекст, прашањата на стратеска автономија и заштита на демократските системи стануваат трајно присутни во европската агенда, при што владеењето на правото се профилира не само како вредносна основа туку и како предуслов за политичка стабилност и безбедносна отпорност.

Во такви услови, владеењето на правото повеќе не се третира исклучиво како внатрешна нормативна вредност, туку како прашање на безбедност и геополитичка стабилност. Слабите правосудни системи, корупцијата и институционалната ранливост создаваат „меки точки“ во европскиот безбедносен простор, преку кои полесно продираат организираниот криминал, финансиските злоупотреби и странските влијанија. Оттука, зајакнувањето на судската независност, борбата против корупцијата и ефективното управување со границите стануваат составен дел од пошироката стратегија за заштита на европскиот политички и безбедносен поредок.

Во рамките на Поглавје 24, регионалната перспектива има особено значење, имајќи предвид дека организираниот криминал, перењето пари, трговијата со луѓе и миграциските текови се транснационални по својата природа и бараат координиран одговор. Во таа насока, земјите од Западен Балкан во изминатата деценија воспоставија стабилни механизми на соработка преку структури, како што се: Советот за регионална соработка (Regional Cooperation Council), Регионална иницијатива за миграции, азил и бегалци (Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative) и Центар за спроведување на законот во Југоисточна Европа (Southeast European Law Enforcement Center – SELEC), кои овозможуваат институционализирана размена на информации, заеднички обуки и координирани активности.

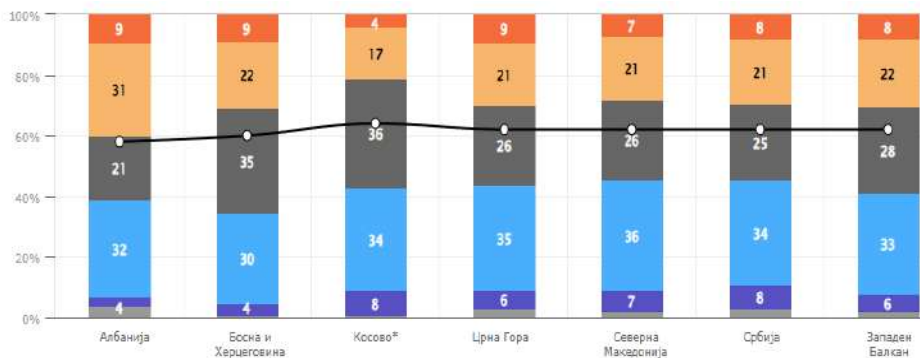
[Directive \(Eu\) 2024/1203](#) of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024, on the protection of the environment through criminal law and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC;

[Directive \(Eu\) 2024/1226](#) of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024, on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures and amending Directive (EU) 2018/1673.

Позитивни примери во рамките на Поглавје 24 се сè почестите заеднички оперативни акции против шверц на мигранти, трговија со луѓе и организирани криминални мрежи што се реализираат преку координација со Европол (Europol) и Фронтекс (Frontex). Во последните години земјите од Западен Балкан сè поактивно учествуваат во заеднички истражни тимови (Joint Investigation Teams), регионални оперативни акции и размена на разузнавачки податоци, што овозможи идентификација на транснационални криминални групи и подобро мапирање на рутите за илегална миграција.

Податоците за безбедносниот амбиент на Западен Балкан покажуваат дека регионот се соочува со проблеми од безбедносна природа. Значителен процент од граѓаните (39 %) го сметаат Западен Балкан за безбедно место за живеење, при што целосна согласност изразиле само 8 % од испитаниците. Највисоко чувство на безбедност е регистрирано во Црна Гора (42 %), додека Албанија (40 %), Босна и Херцеговина и Србија бележат повисоки нивоа на несигурност. Индикативно е што граѓаните покажуваат поголема доверба во безбедноста на сопствените држави (52 %) отколку во регионот како целина (39 %), што може да укажува на умерена регионална кохезија. Безбедноста во иднината на регионот укажува на претпазливост. Имено, само 31 % веруваат дека регионот ќе биде побезбеден во наредните 12 месеци, а значителен дел од населението изразува загриженост од можни меѓудржавни недоразбирања (48 %), терористички напади (41 %) и граѓански судири (40 %).

Графикон бр 1. Сметате ли дека Балканот е безбедно место за живеење?



● Целосно не се согласувам | ● Главно не се согласувам | ● Ниту се согласувам ниту не се согласувам | ● Главно се согласувам | ● Целосно се согласувам | ● Не знам / одбивам одговор | — — Просек

Извор: [2024 SecuriMeter survey](#), Regional Centre of Cooperation

Традиционално, ЕУ го третира Западен Балкан како „надворешен безбедносен периметар“ преку посебните политики, извештаи и инструменти за проширување. Но во практична смисла, регионот е целосно географски опкружен со земји членки, што значи дека безбедносните ризици не запираат на формалната граница меѓу ЕУ и државите од рамката на Западен Балкан. Безбедносните прашања на Западен Балкан треба да се разгледуваат интегрално бидејќи криминалните мрежи функционираат транснационално, миграциските текови најпрво поминуваат низ земји членки и преку Балканот се прелеваат во ЕУ. Исто така, финансиските текови и перењето пари се врзани за банкарски системи во земји членки, а радикализацијата и организираниот криминал покажуваат силна прекугранична поврзаност. Актуелните иницијативи на ЕУ ја имаат предвид оваа перспектива. ЕУ сè повеќе ја применува практична оперативна соработка со регионот преку агенции, како што се Европол, Фронтекс, договори за управување со граници и заеднички истражни тимови што би можеле да придонесат за надминување на традиционалното мислење за Балканот како „буре барут“.

Овој пристап е од суштинско значење за регионот, но и за ЕУ, бидејќи стабилноста на Западен Балкан директно влијае врз отпорноста на европскиот безбедносен простор. Во таа смисла, стабилизацијата на регионот не може да се третира како еднонасочен процес, туку е тесно поврзана и со односите на соседните земји членки, особено во делот на билатералните спорови, политичката поддршка за реформите и практичната прекугранична соработка. Кога билатералните прашања се прелеваат во пристапниот процес, се создаваат дополнителни фрустрации што ги засега и заедничките безбедносни цели. Оттука, интегралниот пристап подразбира не само техничка соработка, туку и политичка кохерентност, при што Западен Балкан треба да се гледа како составен дел од поширокиот европски безбедносен екосистем, а не како периферија надвор од него што регионот може да го направи како засолниште за криминалните структури.

Организиран криминал

Според извештаите на Европската комисија за 2025 година, во Албанија, Република Северна Македонија и Србија се забележува структурна диспропорција меѓу формалното усогласување со правото на ЕУ и реалната институционална ефикасност во борбата против организиранот криминал. Иако Албанија, Република Северна Македонија и Србија имаат усвоено стратегиски рамки, специјализирани тела и законски измени усогласени со европски стандарди, практичната имплементација останува ограничена од хронични кадровски дефицити, недоволни фи-

нансиски ресурси и слаба меѓу институционална координација. Заедничко за сите е „реформски формализам“ и доминација на реформска реторика, при што кога се зборува за реформите, се мисли за некое „неопределено идно време“.

Организираните криминални претставуваат паралелна економско-социјална структура, која функционира со сопствена логика на профит, лобјанизам и заштита. Тој не е спонтан криминал, туку системски организирана активност што ја користи слабоста на институциите, фрагментацијата на јурисдикциите и корупцијата. Современите организираните криминални не функционираат исклучиво како класична мафијашка хиерархија. Денес доминираат флексибилни мрежни структури што на овие дејства им даваат глобален карактер. Мрежен пристап значи дека групите се лабаво поврзани групи, специјализирани според функциите (логистика, транспорт, финансии, корупција) и со повеќе центри на моќ што овозможува лесен пристап до институциите. Корумпираните структури ја остваруваат својата одржливост преку меѓусебната доверба (семејна или етничка поврзаност, или финансиска зависност), но и со воспоставување тесни врски со поткупување, воспоставување политички врски и користење легални структури за заштита. Оттука, неговото сузбивање не може да се заснова само врз репресија. Неопходна е институционална интероперабилност, капацитет за водење финансиски истраги, регионална и меѓународна соработка, силна судска независност.⁷¹

Според експертските процени, денес постои изразен јаз меѓу дигиталната реалност на современите организираните криминални и претежно аналогниот начин на функционирање на правосудните системи. Оваа нерамнотежа отвора низа суштински прашања: до кој степен регионот на Западен Балкан е подготвен да се справи со криминални мрежи што непречено оперираат преку глобални финансиски и дигитални канали? Дали процесите на дигитализација остануваат на ниво на политичка реторика, додека доказите сè уште се прибираат и се презентираат во хартиена форма, со минимална употреба на напредни дигитални алатки? И, конечно, што навистина подразбира дигитализацијата во контекст на кривичната правда? Дали таа се сведува на техничка модернизација или претпос-

⁷¹ „Криминалот одамна не препознава физички граници, временски зони или национални јурисдикции. Електронските комуникации се глобални, а интернетот овозможува измами и кривични дела што се извршуваат транснационално, често без жртвите или институциите да бидат свесни за тоа. Современите електронски уреди, особено паметните телефони, не се само средства за комуникација, туку комплексни дигитални платформи со огромен капацитет за складирање, трансфер и измена на податоци. Владимир Милошески, јавен обвинител во Вишото јавно обвинителство Скопје, дел од излагањето на [Осмата пленарна конференција](#) на НКЕУ-МК, 26 ноември 2025 година.

тавува суштинско јакнење на дигиталните вештини, аналитичките капацитети и стандардите за модернизација на кривичната постапка?⁷²

Синтетички дигитален фалсификат (deepfake) овозможен преку дигиталната технологија овозможува софистицирана манипулација со глас, видео и дигитален идентитет, што отвора нова генерација ризици во доменот на организираниот криминал. Преку создавање лажни сведоштва, измамнички „корпоративни наредби“, фиктивни дигитални личности и компромитирачки видеоматеријали, криминалните мрежи добиваат моќна алатка за финансиски измами, уцени, перење пари и поткопување на довербата во институциите. Овие практики веќе се користат во сложени шеми на социјален инженеринг (social engineering), лажно претставување на раководни лица и манипулирање со докажен материјал, што директно ја усложнува работата на обвинителствата и на судовите.

Ваквите феномени во голема мера не беа предвидени со постојното, претежно аналогно законодавство, создавајќи сериозни празнини во кривичноправната заштита, особено во однос на автентикацијата на дигитални докази, утврдувањето одговорност за синтетички содржини и следењето на транснационални дигитални траги. Во контекст на организираниот криминал, ова значи дека криминалните групи се технолошки чекор понапред од институциите, користејќи вештачка интелигенција и дигитални платформи за да ја скријат својата инфраструктура и финансиски текови. Отпука, дигитализацијата на правосудството не може да се сведе само на техничка модернизација, туку мора да опфати развој на специјализирани дигитални вештини, форензичка експертиза и нови процесни стандарди, како предуслов за ефикасно гонење на современите, технолошки потпомогнати форми на организиран криминал.

Криминалните мрежи во Западен Балкан функционираат транснационално, користат повеќе јурисдикции за логистика, перење пари, складирање оружје и избегнување кривично гонење, при што класичните истраги базирани врз национални истраги се структурно недоволни. Европската практика покажува дека највисок степен на резултати се постигнува преку заеднички истражни тимови (JITs), синхронизирани апсења и координирани обвинителски стратегии, поддржани од механизми, како што се Европска правда (Eurojust) и Европол (Europol). Петтиот евалуациски извештај на мрежата на национални експерти на заеднички истражни тимови (JITs), заснован врз 67 практични евалуации спроведени во периодот 2022/2024, потврдува дека овој модел е еден од најефикасните инструменти за прекугранична борба против организираниот криминал и по обем растечкиот киберкриминал. Раното воспоставување заеднички истраги значително ја олеснува координацијата меѓу земјите, и покрај

⁷² Ibid.

предизвиците поврзани со различни правни системи, соработката со трети држави и техничките ограничувања. Заедничките интервјуа, координираното управување со предмети, користењето прикриени истражители и интензивната размена на знаење ја зголемуваат ефективността. Извештаите на заедничките истражни тимови покажуваат дека со примената на ваквиот пристап успешно се разбиваат криминални мрежи, обвиненијата имаат конкретен резултат во изрекување санкции и значајни средства добиени од конфискација. Посебен успех покажале заедничките тимови во справувањето со киберкриминалот, каде што од 126 заеднички истражни тимови во 2019 г., во 2024 нивниот број бил 327. Исто така, биле поддржани висок обем на случаи (13.000 крос-гранични истраги), од кои 5.363 биле новорегистрирани. Во рамките на овие операции биле уапсени повеќе од 1.200 осомничени, запленет или замрзнат имот вреден приближно 1,3 милијарди евра, како и нелегални дроги вредни околу 19,6 милијарди евра.⁷³

Во регионални рамки, заеднички пристап се гради преку „Проектот за зајакнување на кривичната правда во Западен Балкан (Western Balkans Criminal Justice Project). Иницијативата е поддржана од ЕУ (имплементирана преку Европрава), насочена кон јакнење на судската соработка меѓу земјите од Западен Балкан и земјите членки на ЕУ, со посебен фокус на: поддршка за заеднички истражни тимови, олеснување на директна комуникација меѓу обвинителства, практична помош при сложени прекугранични предмети, обуки и експертска поддршка за финансиски и дигитални истраги и интеграција на WB-земјите во оперативните механизми на Европрава. Регионалната соработка овозможува систематска размена на оперативни и разузнавачки податоци во реално време, што е клучно за рано откривање на криминални шеми, идентификација на финансиски текови и мапирање на мрежите.

Регионалните платформи, како што е SELEC, играат важна улога во поврзувањето на полициските служби, но без силна обвинителска координација нивниот ефект останува ограничен. Практиката покажува дека таму каде што нема усогласени обвинителски стратегии, криминалните групи ја користат фрагментацијата на правните системи и избираат земја во која постојат правни празнини (forum shopping), со цел да избегнат санкции.

Од перспектива на ЕУ, регионалната соработка не е само технички инструмент, туку и индикатор за институционална зрелост. Таа директно влијае врз ефикасноста на финансиските истраги, управувањето со одземен имот и судската завршница на сложени предмети. Отсуството на координирани кривични постапки резултира со ниска стапка на конечни

⁷³ Eurojust. (2024). [Eurojust Annual Report 2024. The Hague: Eurojust.](#)

пресуди и минимално одземање на криминално стекната корист, со што се поткопува превентивната функција на правдата. Затоа, во европскиот модел на владеење на правото регионалната соработка се третира како предуслов за премин од формално усогласување кон реална оперативна интеграција во просторот на слобода, безбедност и правда.

Компаративна анализа за состојбите во доменот на безбедноста: Албанија, Република Северна Македонија, Србија.

Албанија

Албанија покажува изразена специјализација во водењето истраги за организиран криминал преку активностите на антикорупциски и обвинителски структури. Овие почетни иницијативи се поврзуваат со специјализираната структура за организиран криминал и корупција (СПАК), која веќе покажува сегменти од добри практики, особено во гонењето високопрофилни случаи. Исто така, како значајни достигнувања се наведуваат Националната стратегија за борба против организиран криминал 2026–2030, како и Стратегијата за мало и лесно оружје и експлозиви, усогласени со стандардите на Европската Унија. Во овој формален корпус на остварени обврски е новиот Кривичен законик каде што е постигнато усогласување со 14 директиви на ЕУ, опфаќајќи области, како што се трговија со луѓе, перење пари, нелегално оружје и конфискација на имот.⁷⁴

Актуелноста на прашањата поврзани со финансиските истраги сè повеќе добива регионална димензија, но во овој сегмент сè уште не е постигнато целосно усогласување на националните законодавства со европските директиви. Во извештаите на Европската Унија континуирано се нотира потребата од натамошно усогласување со правната рамка за борба против организираниот криминал, особено во делот на примена на специјални истражни техники и систематска анализа на нелегалните финансиски текови.⁷⁵ Финансиската димензија на организираниот криминал е во фаза на зајакнување со јасни насоки за подобрување на нормативните и институционалните рамки за конфискација и управување со одземен имот се институционално недоразвиени, а финансиските истраги ретко функционираат како централен инструмент на кривичното гонење. Исто така, усогласувањето со европските стандарди во чувствителни области, како што се трговија со луѓе, киберкриминалот и контролата на

⁷⁴ Ентела Салиу, Сектор за европски интеграции, Министерство за внатрешни работи на Албанија, Осма пленарна конференција, 26 ноември 2025 година.

⁷⁵ Станува збор за следниве директиви: Директива (ЕУ) [2014/42/EU](#) – замрзнување и конфискација; Директива (ЕУ) [2018/1673](#) – перење пари преку регулативните механизми на кривично право; Директива (ЕУ) [2017/541](#) – тероризам, за усвојување на релевантна истражни техники.

мало и лесно оружје останува фрагментирано што дава ограничени оперативни резултати. Експертите укажаа дека се во тек подготовки на законите за контрола на мало и лесно оружје.⁷⁶

Албанија се издвојува како една од поактивните земји од регионот во рамките на заедничките истражни тимови, со учество во 34 заеднички истражни тимови, што сигнализира зголемена оперативна интеграција во европските механизми за борба против организираниот криминал.

Република Северна Македонија

Северна Македонија, и покрај релативно стабилната нормативна рамка и воспоставените безбедносни механизми, се соочува со сериозни слабости во истражните центри, управувањето со одземен имот и функционалната автономија на разузнавачките тела, што ја намалува ефективната на гонењето и превенцијата. Ограничените институционални ресурси можат да се наведат како посебно загрижувачки, а проблемот произлегува од регрутните ресурсни политики што не се спроведуваат според мерит-системот. И во областа на безбедноста, како и во другите области се применува принципот на правична застапеност на малцинските етнички групи, како и принципот што обезбедува партиска лојалност.

Главните стратешки документи најчесто се подготвуваат по модел на Европската Унија, вклучително и усвојувањето на новата процена на заканите од сериозен и организиран криминал⁷⁷, но тоа може да биде и проблем доколку тие се недоволно приспособени кон специфичниот национален контекст и реалните институционални капацитети.

Во текот на реформските процеси, акцентот најчесто се става на креирање стратегии и политики, со уверување дека на тој начин се исполнуваат обврските кон ЕУ-процесот. На овој план се постигнува висока продуктивност, но значително помал успех во нивното спроведување. Во суштина, граѓаните не ги читаат овие документи, ниту тие се наменети првенствено за нив, туку за институциите и владите што треба да ги спроведуваат реформските агенди. Иако во подготовката на стратешките документи учествуваат различни субјекти, сепак Владата, односно институциите често се соочуваат со тешкотии во нивната практична имплементација. Граѓаните ги препознаваат реформите преку нивните ефекти во секојдневните животни практики, што во овој случај често изостанува. Дел од проблемот може да се лоцира и во начинот на кој се моделираат

⁷⁶ Ентела Салиу, Сектор за европски интеграции, Министерство за внатрешни работи на Албанија, [Осма пленарна конференција](#), 26 ноември 2025 година.

⁷⁷ [EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2025 \(SOCTA\), 2025](#)

стратегиските документи. Без сериозна претходна процена на реалните човечки, технички и финансиски капацитети на институциите, колку и да е стратегијата усогласена со европските стандарди, таа тешко може да даде очекувани резултати. Оттука, пофалбите за изработената стратегија не треба да завршат со нејзиното креирање, туку со нејзиното успешно спроведување и со нејзината препознатливост во практиките и во секојдневното функционирање на институциите и општеството.

Имплементацијата дополнително е попречена од недоволна координација меѓу клучните актери: полицијата, обвинителството, судовите и финансиските институции, при што нема јасно дефиниран носител на одговорност за резултатите. Стратегиите ретко се проследени со стабилно буџетирање, систематски обуки или нови квалитетни вработувања, што ги претвора во документи без реална поддршка на терен. Ова особено се рефлектира во делот на финансиските истраги и конфискацијата, кои остануваат маргинализирани, и покрај нивното централно место во европскиот пристап кон организираниот криминал. Честите политички промени и недостигот од континуитет придонесуваат за „ресетирање“ на реформските процеси наместо нивна институционализација и долгорочно вградување во системот.

Република Северна Македонија во изминатите години направи одредени законодавни и институционални чекори во насока на унапредување на системот за конфискација и управување со имот стекнат од криминал, што претставува една од клучните области во рамките на европските препораки поврзани со владеењето на правото. Донесувањето на Законот за конфискација на имот во граѓанска постапка⁷⁸ претставува значаен чекор, бидејќи воведува дополнителен механизам за одземање на нелегално стекнат имот покрај постојните форми на кривична и проширена конфискација. Сепак, во практичната примена се забележуваат одредени преклопувања и нејасности во однос на разграничувањето на различните видови конфискација, што создава ризик од правна несигурност и нееднаква примена на законските одредби.

Покрај законодавните предизвици, ефикасноста на системот за конфискација е ограничена и од институционални фактори. Институциите надлежни за финансиски истраги, анализа на податоци и идентификација на имот, како што се Управата за финансиско разузнавање и Управата за финансиска полиција, се соочуваат со ограничени човечки и технички капацитети.

Посебен предизвик е потребата од усогласување на националното законодавство со новите европски стандарди, особено со Директивата

⁷⁸ Службен весник на Република Северна Македонија [бр. 53/2024](#)

(ЕУ) 2024/1260⁷⁹ за одземање и конфискација на имот во кривични предмети. Постои потреба од ревидирање на одредбите за проширена конфискација во Кривичниот законик, со цел обезбедување правна сигурност и поголема ефикасност на постапките за одземање имот.

Исто така, еден од клучните предизвици се однесува на управувањето со конфискуваниот имот. Иако правната рамка предвидува механизми за управување со одземени средства, во практика постои потреба од појасни процедури, подобра евиденција и поголема институционална координација, со цел да се обезбеди транспарентно и професионално управување со конфискуваниот имот.

Во доменот на финансискиот криминал и конфискацијата на имот, иако Канцеларијата за поврат на имот (ARO) и Агенцијата за управување со одземен имот постојат формално, тие сè уште остануваат институционално недоразвиени, со сериозни ограничувања во човечките ресурси, буџетските средства, логистичката поддршка и управувањето со предметите. Особено значајна е улогата на Канцеларијата за поврат на имот, која функционира во рамките на Јавното обвинителство и претставува клучен механизам за идентификација, следење и меѓународна размена на информации за имот стекнат од криминал. Како национална контакт-точка во европската мрежа на канцеларии за поврат на имот, оваа канцеларија има важна улога во поддршката на финансиските истраги, обезбедувањето информации за имотот на осомничените лица и во олеснувањето на меѓународната соработка во постапките за конфискација.

Република Северна Македонија има значително пониско ниво на вклученост во заедничките истражни тимови, со учество во само два такви тима, што укажува на ограничена оперативна интеграција во европските механизми за прекугранични истраги. Овој податок упатува на постоење институционални, а веројатно и одредени политички бариери за континуирано учество во заедничките истражни тимови, кои во практика покажуваат висок потенцијал во гонењето организирани криминални групи и во спроведувањето комплексни финансиски истраги.

Србија

Србија останува најоптоварена со системски проблеми поврзани со независност на обвинителствата и слаби судски резултати, што создава перцепција на селективна правда и неказнетост. Земјата, исто како и Албанија и Република Северна Македонија, се соочува со сложен и дина-

⁷⁹ Directive (EU) [2024/1260](#) of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on asset recovery and confiscation

мично неурамнотежен реформски процес во доменот на спречување и гонење на организираниот криминал.

Србија има одреден напредок во воспоставување правосудни и законодавни механизми за справување со организиран криминал, вклучително специјализирани обвинителства и законска регулатива, која вклучува борба против перење пари и конфискација на имот. Меѓутоа, во практиката овие оперативните капацитети остануваат ограничени, главно поради недостиг од кадар и влијание на политички фактори во процесите за истраги поврзани со корупција и високопрофилни кривични случаи.⁸⁰

Србија е значително вклучена во оперативната архитектура на Европска правда, со учество во 18 заеднички истражни тима. Таа активно учествувала во повеќе заеднички истражни тимови, вклучително и во предмети поврзани со киберкриминал, и редовно е дел од координациски состаноци, што упатува на нејзина значајна позиција во регионалната мрежа на организиран криминал (трговија со дрога, киберизмами, перење пари и сл.). Сепак, извештаите на Европска правда и Европската Унија паралелно укажуваат на слаб судски исход: ограничен број правосилни пресуди, недоволно развиена практика на конфискација и изразена перцепција за политичко влијание врз обвинителството.

Земјите од регионот на Западен Балкан се сметаат за поволни транзитни и логистички точки за транснационалните криминални мрежи, особено за трговија со дрога, оружје и перење пари. Земјите се редовно оценувани како високо изложени на активностите на организирани криминални групи, со силна прекугранична димензија и стабилни врски со криминални структури во ЕУ и пошироко. Криминалните мрежи често ги избираат овие земји како земји со поповолна јурисдикција (forum shopping).

Според постојните анализи, само околу 12 % од осудените за тешки кривични дела формално се идентификуваат како дел од организирани криминални групи, иако квалитативните податоци (интервјуа со експерти, жртви и осудени лица) укажуваат дека поголемиот дел од нелегалните пазари се управувани токму од вакви мрежи. И покрај значителниот раст на бројот на гонети лица, бројот на правосилни пресуди е низок, што укажува на структурни слабости во прибирањето докази, градењето обвиненија и судското процесирање.⁸¹

Меѓу клучните нелегални пазари доминира трговијата со дрога, која сочинува над половина од сите пресуди поврзани со криминални гру-

⁸⁰ European Commission, Commission Staff Working Document, [Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Serbia](#), 2025

⁸¹ United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). [Measuring Organized Crime in the Western Balkans: Illicit Markets and Criminal Groups](#). Vienna: UNODC

пи, додека трговијата со луѓе има највисок удел (29 %). Шверцот на мигранти функционира преку јасно сегментирани маршрути и поделба на улоги, при што мигрантите плаќаат повеќекратно на различни точки од патот.

Криминалните групи во регионот се флексибилни, слабо хиерархизирани и најчесто регрутираат преку семејни и социјални мрежи, а во судската практика најчесто се процесираат пониско рангирани извршители, додека организаторите и лидерите остануваат надвор од дофатот на правдата. Профитите од транснационалната трговија, особено со дрога, вообичаено се перат и инвестираат надвор од регионот, додека локално се трошат на луксузен животен стил.

Клучен системски наод е дека корупцијата претставува главен овозможувач на организираниот криминал, додека употребата на екстремно насилство и напредни технологии е релативно ограничена, токму за да се избегне институционално внимание. Ова резултира со модел на „ниска видливост, висок импакт“, каде што криминалните мрежи оставаат оперативно активни, но недоволно правно артикулирани.⁸²

Табела 5: Индекс на организиран криминал и отпорност – Западен Балкан (2025)

[Global Organized Crime Index 2025](#)

Земја	Индекс на криминалност	Криминален пазар	Криминални актери	Индекс на отпорност
Албанија	5,20	4,90	5,50	5,17
Босна и Херцеговина	5,92	5,43	6,40	3,88
Косово	4,85	4,70	5,00	5,08
Црна Гора	5,82	5,13	6,50	4,83
Северна Македонија	5,00	4,80	5,20	5,29
Србија	6,18	5,67	6,70	4,92

⁸² Ibid.

СПРЕЧУВАЊЕ И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

Корупцијата претставува сложен и мултидимензионален општествен феномен што директно ги поткопува темелите на една демократска институционална структура. Во државите од Западен Балкан таа не е резултат на изолирани индивидуални злоупотреби, туку системски феномен условен од политичката и институционалната архитектура, културата и правните традиции на државата.

Според анализите за корупцијата, главниот извор на системската корупција е поврзан со феноменот на „заробување на државата“ (state capture), при што моќните политички и економски елити систематски ги користат јавните институции како ресурс за одржување и репродукција на својата моќ. Овој феномен се манифестира преку политички влијанија врз судството и регулаторните тела, селективна примена на законите, како и преку контрола врз процесите на јавни набавки, при што јавниот интерес се маргинализира во корист на партикуларните интереси.

Иако формално постојат институционални претпоставки за спречување и борба против корупцијата⁸³, како и законска рамка што може да обезбеди задоволително ниво на справување со корупцијата⁸⁴, сепак резултатите се незадоволителни. На пример, во македонскиот контекст многу почесто се преземаат иницијативи за формирање дополнителни антикорупциски тела, како што се комисији, совети, работни групи и слично, со цел да се биде активен на овој план.⁸⁵ Во април 2025 година Владата формира ново тело со задача да воспостави координација меѓу сите други клучни институции.⁸⁶ Кога државата, покрај веќе постојните институции за борба против корупцијата, постојано создава нови тела, тоа најчесто укажува дека постои проблем во функционалноста на постојните институции. Хоризонталното ширење на институциите, при што не се зајакнуваат постојните, ја прави поскапа борбата против корупцијата, бидејќи дополнително го оптоварува буџетот. Ваквите постапки вообичаено се означуваат како институционален формализам, преку кој во јавноста се демонстрира постоење политичка волја за решавање на проблемот, без

⁸³ Во Република Северна Македонија клучни институции за спречување и гонење на корупцијата се ДКСК, Јавното обвинителство (вкл. ОЈО за организиран криминал и корупција), Управата за јавни приходи и Народниот правобранител; дополнително, постои и заменик-претседател на Владата задолжен за добро владеење и антикорупциски политики.

⁸⁴ [Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси](#), Сл. весник бр.12/19

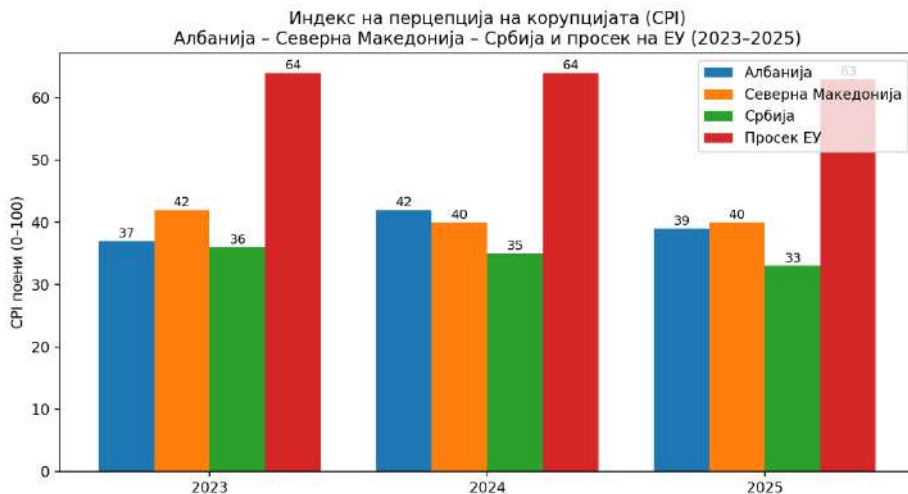
⁸⁵ [Промовирано ново тело за борба против корупцијата](#), Радио слободна Европа, 8 април 2025 година.

⁸⁶ Државната комисија за спречување на корупција, Министерството за внатрешни работи, Јавното обвинителство, Финансиската полиција, Управата за јавни приходи, Царинската управа, Министерството за правда, Министерството за финансии и други. [Промовирано ново тело за борба против корупцијата](#).

притоа суштински да се активираат институциите. Креирањето нови тела дополнително ги рехабилитира надлежните институции од нивната одговорност. Во реалноста истрагите против високи функционери се ретки, судските постапки се долги, а санкциите најчесто симболични, што води кон заклучокот за постоење состојба за структурна неказнетост.

Индексот на перцепција на корупција на „Транспаренси интернешнел“ (Transparency International) за земјите од регионот континуирано покажува ниски резултати што рефлектира состојба на „нормализирана“ корупција во секојдневното функционирање на системот.

Графикон 2: Индекс на перцепција на корупција 2023 – 2025,



Извор: Transparency International

Графиконот го прикажува трендот на индексот на перцепција на корупцијата (CPI) за Албанија, Република Северна Македонија и Србија за периодот 2023–2025, при што пониските вредности означуваат високо ниво на корупција. Според податоците, регионот бележи негативна динамика. Република Северна Македонија бележи стагнација (42 → 40 → 40). Албанија покажува краткотрајно подобрување во 2024 (37 → 42 → 39), но во 2025 пад на 39 поени и пад на ранг-листата за 11 места (91) место во светот. Најниско во регионалното рангирање е Србија што ја става на 116-то место на светскиот поредок, што покажува континуитет во надолна линија (36 → 35 → 33).

Од теоретска перспектива, системската корупција се објаснува како воспоставување „рамнотежата со висока корупција“.⁸⁷ Кога граѓаните перципираат дека корупцијата е широко распространета, се создаваат услови таа да стане општа и нормализирана појава. Тоа значи дека поединците свесно и со пресметливост избираат да учествуваат во неа, бидејќи сметаат дека немаат алтернатива и дека сите други ќе постапат исто. Дури и оние што принципиелно би сакале да дејствуваат чесно, соочени со пречки во задоволувањето на одредени потреби од секојдневниот живот, принудени се да ја прифатат доминантната практика.

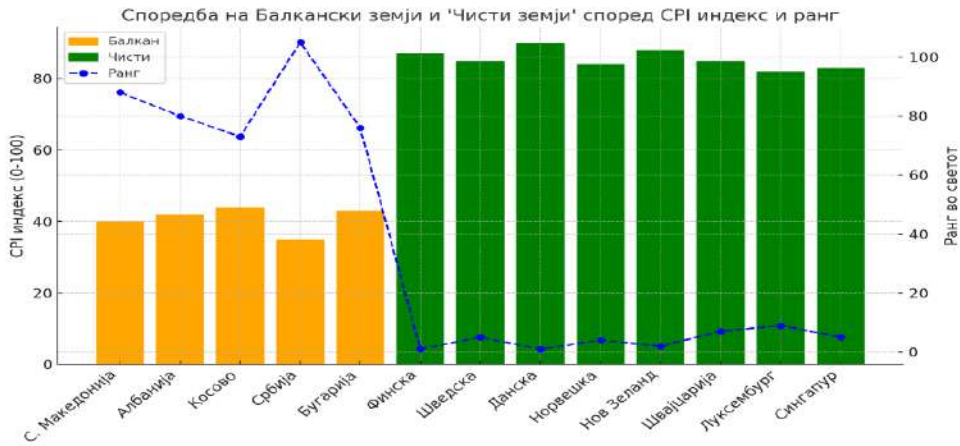
Политичкиот клиентелизам функционира како клучен посреднички механизам преку кој корупцијата се пренесува од политичкото кон институционалното и економското ниво, при што станува доминантен модел на управување. Наместо институционални правила, функционира логика на размена на услуги: работни места за лојалност, тендери за политичка поддршка, административни поволности за партиска припадност. Економскиот простор постепено се концентрира околу тесен круг фирми блиски до власта, што води кон олигархиски структури и политички посредуван пазар. Ова не само што ја нарушува конкуренцијата туку и дополнително ги зајакнува врските меѓу политичката и економската моќ.

На општествено ниво, ваквиот систем произведува адаптивност во однесувањата: граѓаните сè поретко пријавуваат корупција, развиваат стратегии на преживување („ако не платиш, не добиваш“) и постепено ја прифаќаат корупцијата како „нормален“ дел од секојдневието.

Иако процесот на европска интеграција воведува формална условеност, реформите често остануваат селективни и козметички, создавајќи јаз меѓу законите на хартија и реалната практика, односно „имплементациски јаз“ (implementation gap) со што се овозможува стабилност на коруптивен поредок под името „реформи“. Формално се спроведуваат реформи за спречување и борба против корупцијата, главно како исполнување услов што го наметнува европската интеграција, меѓутоа овие реформи се тактички со цел да ја заобиколат високата корупција. Во таков контекст, корупцијата не само што ги ослабува институциите туку ја менува и општествената клима каде што доминира недоверба, апатија и прифаќање на неформалните практики коишто се широко распространети.

⁸⁷ Rothstein, B. (2011). [The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective](#). Chicago: University of Chicago Press.

Графикон 3: Споредба меѓу ИПК-индексот на земјите од Западен Балкан и земјите со највисок ИПК-индекс



Извор: [Транспаренси интренешнел Македонија, 2025](#)

Во регионален контекст, корупцијата останува голем предизвик за демократската консолидација и европската интеграција на земјите од Западен Балкан. Според индикаторите на „Транспаренси интернешнел“, сите држави од регионот континуирано се рангираат под просекот на ЕУ на индексот за перцепција на корупцијата (ИПК), што укажува на системски слабости во владеењето на правото, политичкото влијание и ограничени резултати на антикорупциските механизми.

Табела 6: Спречување на корупцијата и унапредување на интегритетот во централната власт (највисоки извршни функции) и органите за спроведување на законот.

Компаративна оценка (Петти еволуциски круг ГРЕКО 2025)

Држава	Општа оценка (2025)	Спроведени чекори и чекори за усогласување
Албанија ⁸⁸	Упатени 24 препораки, од кои 18 се целосно или задоволително имплементирани, 5 се делумно реализирани, а 1 останува неисполнета. Постапката за усогласување во рамките на овој круг е формално затворена.	- Централната власт ги унапреди јавните консултации, усвоени се плановите за интегритет во сите министерства, зајакната е независноста на Етичката комисија. - Потребно е засилување на мерките за ограничување на конфликтот на интереси, регулирање на контактите со лобисти, проблем со оперативната зависност на полицијата.
Република Северна Македонија ⁸⁹	Упатени 23 препораки со оценка дека 17 се задоволително реализирани, 6 се делумно реализирани – затворена процедура за усогласување во 2025. Постапката за усогласување во рамките на овој круг е формално затворена.	- Позитивна оценка за имплементација на реформите за транспарентност, интегритет и правила за учество во владини тела, вклучително подобрување на објавувањето податоци и кодекс за подароци. - Се бара подобрување во режимот на санкционирање и измени во Законот за спречување на корупција и судир на интереси.
Србија ⁹⁰	Упатени 24 препораки: само 1 препорака е целосно исполнета, околу 10 делумно исполнети, а другите 13 не се исполнети (Compliance Report 2024/2025)	Србија бележи прогрес на 2025 со доставени дополнителни извештаи GRECO, со нецелосна имплементација на повеќето препораки.

⁸⁸ [Fifth Evaluation Round](#) Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies second compliance report Albania.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ European Commission, [Commission staff Working Document](#) - Serbia 2025 Report

Иако повеќето држави формално ја следат новата антикорупциска регулативна рамка на ЕУ и се членки на Европски партнери против корупцијата⁹¹, на практичен план потребни се засилени напори за постигнување поголема функционалност на институциите, со очекувања дека ќе бидат елиминирани политичките влијанија. Европската комисија во поновите годишни извештаи укажува дека усвојувањето стратегии и закони претставува почетен чекор кон усогласување со европските стандарди, но без нивна доследна примена во практика, тие остануваат на формално ниво и не создаваат видливи резултати во секојдневниот живот. Проблемите се лоцираат во истрагите, долгите судски процеси и одвлекување на конечните пресуди, несоодветно санкционирање коешто влијае да доминира перцепцијата за неказнетост, особено карактеристична за случаите на висока корупција.

Во македонскиот контекст, како најрепрезентативен пример за корупција на високо ниво често се посочува приспособувањето на законодавството во интерес на носителите на јавни функции. Еден од примерите што веројатно во иднина ќе се користи како „школски пример“ за упад во правниот систем е усвојувањето на измените и дополнувањата на Кривичниот законик од 7 септември 2023 година, донесени под т.н. ЕУ-знаме (expedited или „European-flagged“ процедура), со образложение дека овие измени биле итни и неопходни за усогласување со ЕУ. Со овие измени значително беше намален казниот опсег за делата – злоупотреба на службена должност и злосторничко здружување. Конкретно, казната за злоупотреба на службена должност беше намалена од минимум три години затвор на распон од една до четири години, додека за злосторничко здружување максималната казна беше намалена од десет на три години. Како директна последица од овие измени, дојде до застарување на значителен број судски предмети поврзани со висока корупција, со што беше оневозможено нивното натамошно кривично гонење. Последиците од ваквите законски интервенции се повеќеслојни и системски. Прво, тие доведоа до значително ослабување на капацитетот за гонење висока корупција, преку застарување на постојни предмети и ограничување на можноста за изрекување ефективни санкции. Во конкретниот случај, во еден ден автоматски беа застарени 14 судски предмети со над 80 инволвирани лица, што резултираше со прекин на кривичните постапки и со отсуство на судска разрешница. Второ, наместо примена на механизмите за конфискација на незаконски стекнат имот и да се вратат средствата во буџетот, државата се соочи со финансиски импликации во форма на исплата на отштети во износ од над 170 милиони евра, што претставува директен товар врз јавните финансии и индиректна штета за јавниот интерес. Трето, ваквите измени имаат сериозни импликации врз

⁹¹ [European Partners Against Corruption](#) - EPAC

институционалната доверба и перцепцијата за владеење на правото. Покрај изразените критики од јавноста и од страна на Европската Унија, измените остануваат во сила, што дополнително го усложнува процесот на усогласување со европските стандарди во областа на владеењето на правото и борбата против високата корупција.⁹²

Сликата за системската корупција во Република Северна Македонија дополнително ја заокружува т. н. случај „Клиника за онкологија“. Во 2023 година, по медиумски истражувања и институционални проверки, беа откриени сериозни злоупотреби во ЈЗУ Универзитетска клиника за радиотерапија и онкологија во Скопје. Според наодите на истрагата, постоеле сомневања за незаконски набавки на скапи биолошки терапии и цитостатици, несоодветно управување со терапијата и можно пренасочување или исчезнување лекови, при што дел од пациентите не ја добивале пропишаната терапија или примале несоодветни замени.

Обвинителството отвори предмет против повеќе лица, вклучително и поранешни директори и медицински персонал, под сомнение за злоупотреба на службена положба, несовесно работење и организирано постапување спротивно на законските процедури. Според официјалните информации објавени во јавноста, во периодот 2018–2022 година, преку незаконски јавни набавки и фиктивни постапки, била предизвикана штета на буџетот од над 2,2 милијарди денари, а била остварена противправна имотна корист од над 430 милиони денари.

Реакцијата на јавноста беше исклучително бурна. Илјадници граѓани протестираа пред Владата и институциите, скандирајќи „убијци“, оставајќи симболични „крвави“ отпечатоци од дланки на улиците и барајќи оставки, кривична одговорност и системски реформи во здравството.

Овој случај суштински ја разоткрива длабочината на моралната и институционалната ерозија: кога најтешко болните пациенти, чиј живот директно зависи од навремена и соодветна терапија, стануваат жртви на коруптивни мрежи во рамките на самата институција што треба да ги лекува, тогаш станува збор не само за финансиски криминал, туку и за сериозно нарушување на основното право на здравствена заштита и достоинствен третман.

Судската постапка за случајот „Клиника за онкологија“ во кој се обвинети пет лица се одвива со засилен јавен интерес и под силен ме-

⁹² Александра Деаноска Трендафилова, „Измените на Кривичниот законик од септември 2023 година и европските стандарди за спречување и сузбивање на корупцијата“, [Четврта книга на препораки - Нови перспективи за старите реформски дилеми: Република Северна Македонија пред предизвиците на европската интеграција](#), уред. Милева Ѓуровска (Скопје: Национална конвенција за ЕУ во Република Северна Македонија, 2025).

диумски и граѓански притисок.⁹³ Само едно лице призна вина за кое беше изречена условна казна. Процесот сè уште е во тек.⁹⁴

Иако Република Северна Македонија, но и повеќето држави во регионот бележат напредок во формалното усогласување со европските директиви и многу од нив членуваат во регионалните и европските анти-корупциски мрежи, регионот сè уште се соочува со јаз меѓу нормативната рамка и практиката. Борбата против корупцијата е клучно тесно грло во реформските процеси и во процесот на пристапување кон ЕУ.⁹⁵

Еден од најголемите корупциски скандали во Албанија е поврзан со изградбата на „инсинератори“ за управување со отпад. Станува збор за мошне контроверзен случај, детално документиран од БИРН. Проектите предвидуваа изградба на три постројки во Елбасан, Фиер и Тирана, кои беа реализирани преку договори за јавно-приватно партнерство според т. н. модел „гради – оперирај – пренеси“ (BOT - Build-Operate-Transfer). Овој модел подразбира долгорочни финансиски обврски за државата, асиметрична распределба на ризиците (каде што државата го презема ризикот, а приватниот партнер го задржува профитот), како и можности за значително буџетско оптоварување преку високи договорни износи, зголемен ризик од нетранспарентни договори и ограничена конкуренција.

Во овој случај беа инволвирани високи државни функционери, осомничени за злоупотреба на јавни средства и доделување концесиски договори под сериозни сомневања за корупција. Во текот на 2022 година беа поведени постапки против 21 физичко и 12 правни лица за дела поврзани со корупција, перење пари и злоупотреба на службена должност.

Во 2023 година беа изречени првостепени пресуди против поранешни министри, бизнисмени и други лица на раководни позиции. Меѓутоа, во 2024 година овие пресуди беа поништени од повисока судска инстанција и предметот беше вратен на повторно судење, што дополнително ја усложни правната разрешница и ја продлабочи јавната дебата за ефикасноста и стабилноста на судските постапки во случаи на висока корупција.

⁹³ [Петмина осомничени за криминал на Клиниката за онкологија тежок 30 милиони евра](#), Гласот на Америка VoA 31 јануари 2024.

⁹⁴ [Вештак од Словенија: терапии „проформа“ и отстапувања во случајот „Онкологија“](#), Рацин, 11 февруари 2026.

⁹⁵ Александра Деаноска Трендафилова, „Измените на Кривичниот законик од септември 2023 година и европските стандарди за спречување и сузбивање на корупцијата“, [Четврта книга на препораки - Нови перспективи за старите реформски дилеми: Република Северна Македонија пред предизвиците на европската интеграција](#), уред. Милева Ѓуровска (Скопје: Национална конвенција за ЕУ во Република Северна Македонија, 2025).

Со цел да се забрза реализацијата на јавно-приватното партнерство, беше прогласена еколошка вонредна состојба, со што се заобиколија редовните процедури за доделување концесии. Истовремено, наместо приоритет на селекција и рециклирање на отпадот, како што предвидуваше националната стратегија, беше промовиран модел на согорување, што предизвика сериозни правни, финансиски и еколошки контроверзии.⁹⁶

Според „Транспаренси интернешнел“, во Албанија особено внимание привлече случајот познат како „Метаморфозис“, кој беше спроведен од Специјалното обвинителство за борба против корупција и организиран криминал (СПАК). Случајот е значаен поради начинот на кој беше водена и развиена истрагата – како комплексна постапка што поврзува високи претставници на безбедносните структури, поранешни носители на правосудни функции, влијателни бизнисмени и членови на организирани криминални групи, осомничени за тешки кривични дела.

СПАК отвори постапка против повеќе лица врз основа на обемна доказна документација, при што клучна улога имаше меѓународната соработка со Европска правда, Европол и други европски безбедносни агенции, како и анализата на дешифрирани комуникации од шифрирани платформи. Во рамките на истрагата беа заплени недвижности во вредност од неколку милиони евра. Случајот ја разоткри длабоката испреплетеност меѓу делови од државните институции, приватниот капитал и организирани криминални структури, отворајќи сериозни прашања за институционалниот интегритет и владеењето на правото.⁹⁷

Во Република Србија повеќе од една година траат широки протести со масовно учество на граѓани, но со значително учество на студенти и универзитетски кадри што се одвиваат под мотото „Корупцијата убива“. Поводот за едно широко антикорупциско движење беше трагедијата во Нови Сад во која загинаа 16 лица по уривање на натстрешница на железничката станица. Иако формално станува збор за инфраструктурен колапс, протестите што следуваа ја артикулираа пораката дека ваквите несреќи не се „природни“ или случајни, туку можат да бидат последица на институционални пропусти, нетранспарентни договори, слаб надзор и култура на неказнетост. Во таа смисла, слоганот „корупцијата убива“ претставуваше морална и политичка квалификација на системските слабости.

⁹⁶ Aleksandra Bogdani and Besar Likmeta, [“The Incinerator: How a Politically-Connected Albanian Built an Empire on Waste.”](#) Balkan Investigative Reporting Network (BIRN), 28 September 2020

⁹⁷ Corruption cases with social impact in the Western Balkans and Turkey, [Transparency International. January 2025](#)

Во теоретска перспектива, тезата дека корупцијата „убива“ се темели врз аргументот дека злоупотребата на јавни ресурси има директни последици врз квалитетот и безбедноста на јавната инфраструктура. Кога јавните набавки се доделуваат без реална конкуренција, кога супервизијата е формална, а контролата политички условена, се создава ризик од користење некавалитетни материјали, скратување на процедури и игнорирање на безбедносни стандарди. Во такви услови, корупцијата не е само финансиска штета за буџетот, туку потенцијална закана за човечките животи.

Извештаите на ЕУ и на „Фридом хаус“ во континуитет укажуваат дека Србија се соочува со ограничен напредок во гонењето на високата корупција, со слаби финални пресуди и недоволна институционална автономија. Во таков контекст, прашањето за одговорноста по трагедијата не се однесува само на технички грешки, туку и на широк спектар на услови во кои механизмите за превенција и санкција не функционираат.

И покрај силниот граѓански глас за одговорност, реформите имаат застој, додека високи владини претставници со месеци ги обвинуваат демонстрантите за организирање на таканаречена „шарена револуција“ водена од надворешни фактори.

Од аспект на јавните политики, корупцијата „убива“ на најмалку три нивоа. Прво, преку директен ефект кога инфраструктурни проекти се реализираат со намален квалитет или без соодветна контрола. Второ, преку индиректен ефект, кога средствата што треба да се инвестираат во безбедност, здравство или образование се пренасочуваат или неефикасно се трошат. Трето, преку ерозија на довербата: кога граѓаните не веруваат дека институциите ќе ги заштитат, се создава општество на цинизам и апатија, во кое одговорноста ретко се персонализира.

Протестите што се проширија од Нови Сад кон Белград и други градови ја трансформираа конкретната трагедија во пошироко движење за институционална отчетност. Барањата не се сведоа само на утврдување вина за конкретниот случај, туку опфатија системски реформи во јавните набавки, зајакнување на независноста на обвинителството и транспарентност на големите инфраструктурни договори. Протестите претставуваат пример како конкретен настан може да функционира како „критичен момент“ што ја разоткрива врската меѓу корупцијата и јавната безбедност.

„Причината зошто овие протести добија таков интензитет е недостигот од политичка одговорност во Србија во текот на изминатата деце-

нија. Падот на покривот на железничката станица беше едноставно преголема трагедија за граѓаните да ја прифатат без сериозна реакција“. ⁹⁸

„Јавното фрустрирање се акумулира со години поради низа скандали и трагедии за кои никој не е одговорен. Сведоци сме на целосен неуспех на институциите, при што владејачката партија ефикасно ја презема државата. Овие протести претставуваат излив на акумулирано незадоволство, кое сега експлодираше по оваа трагедија“ (Јелена Васиљевиќ – професор).

Трагедијата во дискотеката „Пулс“ во Кочани, Северна Македонија, која се случи само два месеца по трагедијата во Нови Сад, претставува речиси идентичен пример. Разликата е во тоа што во пожарот, за време на концертна забава и во екот на радосна еуфорија, животот го загубија 63 млади лица. Реакциите на македонските граѓани беа слични: „Не умираме од несреќи, умираме од корупција“ и „Или се селиме или живи гориме“.⁹⁹

Дискотеката немала дозвола за работа, немало соодветна противпожарна заштита, а единствениот излез од зградата бил блокиран поради стампедо. Кочани е мало гратче со околу 30.000 жители, каде што иселувањето во годините пред несреќата бележи висок тренд, па трагедијата го погоди речиси секое семејство. Сепак, станува збор за национална трагедија што истовремено предизвика масовна тага, но и силно незадоволство, пркос што произлегува токму од причините за несреќата, кои укажуваат на крајна негрижа кон заедницата. Причините имаат индивидуален, но и системски карактер, бидејќи корупцијата ги опфаќа сите надлежни инстанции, менаџментот, инспекциските служби, полициските службеници и релевантните министерства, кои не се погрижиле просторот, кој претходно служел како магацин за складирање, да биде соодветно адаптиран и безбеден за организирање настани.

Иако постоеше и сè уште постои силен револт кај мнозинството македонски граѓани, јавните протести против државата и корупцијата во случајот „Кочани, 16 март 2025“ речиси цела година главно ги предводат родителите на жртвите и нивните роднини. По несреќата следуваа силни

⁹⁸ Душан Спасојевиќ, професор на Факултетот за политички науки при Универзитетот во Белград - [Why did the Novi Sad railway station accident trigger such large protests in Serbia?](#) European Western Balkan 2025, 14 February.

⁹⁹ „Здравството ужасно, а возилата за Итна медицинска помош се бројат на прсти. Институциите потфрлија, дозволија во штала живи да горат деца, да гори младината и иднината на државата. Корупцијата владее, додека оние што треба да не штитат и сме ги гласале за подобро утре тршат илјадници евра, пари на граѓаните за да летаат со скапи авиони, додека ние се молиме да пристигне амбулант зашто наместо вложување во здравството, вложуваме во политичарите, во нивната царска исхрана и нивните патувања. Изјава од протести, [Сакам да кажам. 18 март 2025.](#)

институционални ветувања дека секој што е виновен за трагедијата ќе биде изведен пред лицето на правдата. По неколкумесечни истраги и интензивни јавни кампањи со најави за голем и правичен судски процес, на 19 ноември 2025 година судската постапката беше започната. Процесот го доби епитетот „најголемо судење“ поради обемот и бројот на обвинети (34 физички и три правни лица), како и поради временскиот опфат од последните 13 години.¹⁰⁰

Тезата дека „корупцијата убива“ не е реторичка фигура, туку реална констатација со оглед на исходот. Кога институциите се заробени или политички зависни, а контролата е формална, да се работи за јавниот интерес не е веќе мотивација.

Овие трагедии се само пример за материјализација на структурната корупција, момент во кој апстрактниот поим „злоупотреба на јавна функција“ добива конкретна трагична човечка цена.

ЗАВРШНИ СОГЛЕДУВАЊА

Правните системи на земјите од Западен Балкан формално припаѓаат на континентално-европската (граѓанско-правна) традиција и се засноваат врз кодифицирано право, јасна хиерархија на правни извори, еднаквост на сите пред законите, институционална автономија, јасна формална поделба на власта и принципот на правна сигурност. Меѓутоа, правната култура не се исцрпува со постоењето кодифицирани норми, туку е под влијание на степенот на институционалната развиеност и автономијата на правосудниот систем. Исто така, постои и фактор од вредносна природа што е поврзан со симболичниот статус на правосудната фела, односно угледот на професионалците во оваа област во однос на другите хиерархиски групи (политичари, бизнисмени и други повисоко рангирани).¹⁰¹

¹⁰⁰ „Обвинителниот акт од 166 страници, неколку стотици предложени сведоци, докажен материјал наведен во листа од 120 страници (цедиња, фотографии, вештачења, наредби, записници, фактури, лиценци, билети за концертот со трагичен исход), се дел од мозаикот за трагичниот настан што од денеска ќе се расветлува во големата и современо опремена судница во на КПУ Идризово“. Денот што го чекаа 248 дена, [DW, 19 ноември 2025 година](#)

¹⁰¹ Западната правна култура, според Поснер, се карактеризира со систематско потпирање на апстрактни правни конструкции (корпорација, договор, субјективни права, овластувања), со силна улога на професионалната правничка елита и институционализирана автономија на судството. Правото функционира како рационализиран систем на правила, поддржан од пишан јазик, доктрина и професионална интерпретација. Судиите, обвинителите и адвокатите имаат висок статус во општеството, материјален и симболичен, со што самиот суштински систем се карактеризира со висок степен на професионализација и елитизам. Во Западен Балкан престижот на судската функција е на пониско

Во земјите од Западен Балкан судството формално ужива уставни гаранции за независност, имаат закони што се значително усогласени со европскиот *Acquis Communautaire* и ја прифаќаат јурисдикцијата на Европскиот суд за човекови права. Меѓутоа, правната култура е персонализирана, постои значително политичко влијание врз институциите и селективна примена на правото. Оваа констатација води кон заклучокот дека постои хибридна правна култура, односно транзициска правна култура во која се одвива процес на создавање обемен легислативен корпус кој често претрпува промени за негово адаптирање кон динамичните општествени процеси во националниот, но и во поширокиот контекст. Кога се зборува за правна култура, се мисли, пред сè, на тоа каков вредносниот став на граѓаните кон правниот систем, дали институциите споделуваат претстави за сопствена автономија, дали судиите имаат чувство дека се независни. Во суштина, правната култура одговара на прашањето поврзано со легитимитет на законите и колкав е нормативниот авторитет на законите. Хибриден правен систем би значел дека постои формално рационално-легален систем, кој во практиката се комбинира со неформални влијанија.

Не толку ретко, причините за правната култура се наоѓаат во историјата. Западен Балкан историски бил под влијание на различни правни цивилизации, османлиска, континентално-европска, социјалистичка, при што институционалната автономија не била долгорочно стабилизирана. Во османлискиот систем, на пример, правото било тесно поврзано со религиозен и политички авторитет каде што припадноста кон социјалните класи влијаеле врз судските практики. Во социјалистичкиот систем, судството било под силна партиска контрола од каде што историското наследство влијае врз перцепцијата дека правото е инструмент на власт, а не неутрален арбитер.¹⁰²

Западен Балкан има хибриден правен систем во кој се испреплетуваат новите реформски тенденции, инспирирани од европските стандарди, со наследената институционална и правна култура, која сè уште се наоѓа во процес на постепена трансформација. Овој трансформативен процес е во тек, а во моментот, во сите превирања опишани погоре, се назираат и контурите на почетни иницијативи на институциите да се спротивстават на политичките влијанија и да ја зајакнат сопствената професионална автономија. Во суштина, независноста и непристрасноста на институциите не можат да бидат дадени однадвор, туку претставуваат резул-

ниво, а професионалната култура е сè уште во процес на консолидирање што се одразува во пониско ниво на доверба во институциите и во перцепција дека правото не е автономно од политички и економски влијанија. [Posner, Richard A. *Economic Analysis of Law*. 9th ed. New York: Wolters Kluwer, 2014.](#)

¹⁰² Ibid.

тат на континуирана професионална борба за зачувување на интегритетот и на јавниот интерес.

Во овој контекст, во документот не е предвиден посебен дел со заклучоци и препораки, како што вообичаено се среќава во ваков тип аналитички трудови. Причината за тоа е методолошка и содржинска. Заклучоците и препораките се веќе интегрирани во самиот тек на анализата и произлегуваат директно од аргументацијата и од емпириските согледувања што се презентирани во текстот. Нивната евентуална екстракција и издвојување во посебен дел би ги лишила од нивниот контекст и аналитичка содржина, со што би се намалила нивната експликативна и применлива вредност. Оттука, наместо формално издвоени препораки, документот нуди контекстуални согледувања и насоки за дејствување коишто се органски вградени во анализата и во пошироката дискусија за институционалните предизвици во процесот на зајакнување на владеењето на правото во регионот на Западен Балкан.