26 Октомври 2025

# ПАТОКАЗ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ ЗА СУДСКАТА МРЕЖА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

## Извршно резиме

Овој Патоказ се темели на „Извештајот за спроведувањето на Стратегијата за човечки ресурси за судската мрежа во Северна Македонија“. Овој документ е директен резултат од работата на проектот „Поддршка на ЕУ за владеење на правото” и дводневната работилница на која учествуваа членови на Судскиот совет, претседатели на судови, судии, правни експерти и претставници од Здружението на судии и Академијата за судии и јавни обвинители. Методолошкиот пристап на Извештајот вклучуваше документално истражување на меѓународни и европски стандарди за управување со човечки ресурси, споредбена анализа на практики во Албанија, Белгија, Хрватска, Франција, Италија, Кралството Холандија и Португалија и теренско истражување спроведено во 15 судови низ Северна Македонија во јуни 2025 година. Податоците беа собрани преку структурирани интервјуа и теренски посети на клучните засегнати страни, како и преку сеопфатен прашалник доставен до сите 34 судови преку Судскиот совет. Извештајот заклучува дека спроведувањето на Стратегијата за управување со човечки ресурси, усвоена од Судскиот совет во 2020 година, се соочува со сериозни предизвици. Моменталниот патоказ се фокусира на главните проблеми идентификувани во Извештајот и предлага низа чекори за справување со овие проблеми.

## 1. Недоволен број на вработени во судството

Големиот недостаток на судии и судски персонал се смета за најкритичен проблем за судството во Северна Македонија. Ситуацијата е опишана како исклучително сериозна и се наведува дека *„условите во судството се влошуваат од година во година, но никогаш не биле толку лоши*.” Овој проблем го попречува ефективното функционирање на судството. Според Извештајот на CEPEJ за евалуација на судските системи од 2024 година, во 2022 година, стапката на решавање на предмети во судовите на Северна Македонија беше следната: Граѓански предмети: 85% во првостепена, 97% во второстепена и 97% во највисока инстанца; Кривични предмети: 94% во првостепена, 99% во второстепена и 109% во највисока инстанца; Управни предмети: 104% во првостепена, 103% во второстепена и 117% во највисока инстанца. Според истиот извештај на CEPEJ, вкупниот број на судии во Северна Македонија изнесува 22,3 на 100.000 жители, што е само малку над европскиот

просек од 21,9. Сепак, во споредба со други земји од поранешна Југославија – како Црна Гора (42,4), Хрватска (42) и Србија (39,1), кои делат слична правна традиција – Северна Македонија функционира со речиси двојно помал број на судии по глава на жител. Ова укажува дека во неколку категории, судовите решиле повеќе предмети отколку што примиле, што е над медијаната на Советот на Европа, но дека кај граѓанските и кривичните предмети, на првостепено и второстепено ниво, бројот на решени предмети годишно е под медијаната на Советот на Европа. За основните судови, стапката на расчистување на предмети во 2023 година изнесуваше 97,8%. Според статистичките податоци, разликата помеѓу бројот на судии утврден со важечката систематизација и реалниот број на судии се намалува со текот на годините. Бројот на судиски места според Систематизацијата на Судскиот совет од 2015 година изнесува 636, додека до крајот на октомври 2025 година, вкупниот број на пополнети судиски места изнесува само 432. Врз основа на повратните информации доставени до Судскиот совет од страна на судовите во октомври 2025 година, вкупниот број на судиски места треба да изнесува 589. Овој јаз претставува недостиг од 32% судии според Систематизацијата од 2015 година. Дополнително, се очекува 84 судии да заминат во пензија до крајот на 2028 година. Судиските места што стануваат слободни поради пензионирање редовно не се пополнуваат или се пополнуваат дури по значителни доцнења. Ова во голема мера е резултат на системските тесни грла во Академијата за судии и јавни обвинители, вклучително и продолженото времетраење на програмата за почетна обука, кое ја надминува законски пропишаната должина од две години. Понатаму, овие доцнења се дополнително усложнети од фискални пречки, како што е задржувањето на одобрувањето за финансирање на нови генерации кандидати на Академијата од страна на Министерството за финансии, дури и кога средствата инаку постојат во судскиот буџет. Дополнително, новоименуваните судии кои ја завршиле обуката во Академијата, согласно закон, немаат право да постапуваат по сите предмети, туку можат да постапуваат само по помалку сериозни предмети, со што се отежнува ефикасната распределба на предметите меѓу судиите.

***Акција:***

*(1) Мора да се спроведе сеопфатна проценка на потребите на судството која ќе послужи како основа за нова, заснована на докази, систематизација на судските места.*

*(2) Врз основа на оваа проценка на потребите и произлезената ревидирана систематизација, ќе биде потребно последователно постапување со цел итно да се обезбеди усогласување на бројот на судии со новоутврдените бројки.*

**2. Недоволен број на помошен персонал во судството**

Според истите статистички податоци и повратните информации од интервјуата, постои и сериозен и постојано растечки недостиг на помошен персонал. Бројот на работни места

за помошен персонал, согласно внатрешните систематизации на судовите, изнесува 4.705, додека до крајот на октомври 2025 година вкупниот број на пополнети работни места за помошен персонал изнесува 1.738. Врз основа на повратните информации доставени до Судскиот совет од страна на судовите во октомври 2025 година, вкупниот број на работни места за помошен персонал треба да изнесува 2.780. Дополнително, се очекува 181 припадник на помошниот персонал да замине во пензија до крајот на 2028 година. Пополнувањето на овие работни места често се врши со сериозни доцнења. Во моментов, поради ваквите недостатоци, судиите редовно се принудени самите да извршуваат функции на административен персонал, што ја поткопува ефикасноста на судските постапки. Во просек бројот на непополнети работни места за помошен персонал во судовите изнесува околу 63% согласно внатрешната систематизација на судовите. Во изминатите неколку години, барањата за нови вработувања поднесени од Судскиот буџетски совет систематски беа одбивани од страна на Министерството за финансии. Платите на помошниот персонал генерално се сметаат за многу ниски и во повеќето случаи се под просечната плата, што создава сериозни предизвици за вработување на нов кадар и задржување на постојниот персонал. Протестите на Судската администрација во 2023 година беа директен одговор на критично ниските плати и неплаќањето на додатоците на плата. Ова незадоволство дополнително се засили поради огромната разлика во платите што настана кога платите на судиите и избраните функционери се зголемија за 78%, нееднаквост која судските службеници ја оценија како „понижувачка“.

***Акција:***

*(3) Потребна е темелна функционална анализа на административниот обем на работа на судовите која ќе послужи како основа за нова, заснована на докази систематизација на работните места за помошниот персонал, бидејќи постојната рамка може да биде застарена и неусогласена со фактичките потреби за техничка и административна експертиза.*

*(4) Врз основа на оваа функционална анализа и произлезената ревидирана систематизација, ќе бидат потребни последователни чекори со цел да се обезбеди усогласување на бројот на помошниот персонал со новоутврдените бројки.*

*(5) Потребно е зголемување на платите на помошниот персонал со цел да може да се регрутира и задржи професионален кадар.*

3. **Недостаток од финансиска независност на судството**

Согласно Законот за судски буџет, 0,8% од БДП треба да се користи за судството. Во 2024 година, фактичките расходи изнесуваа само 0,29% од БДП. Според овој закон, Судскиот буџетски совет распределува средства помеѓу Судскиот совет, судовите и Академијата за судии и јавни обвинители, ги одобрува ресурсите за нови вработувања во рамките на буџетот и врши прераспределба на средствата во судството. Новоусвоените

закони за административни службеници и јавни службеници додаваат уште еден слој на извршен надзор, со што на Министерството за јавна администрација му се доделува овластување да ги одобрува актите за систематизација и годишните планови за вработување на судството. Оваа нова обврска за добивање согласност носи ризик од продолжување на постапките за вработување и од создавање алатка за недозволено влијание врз оперативната автономија на судството. Понатаму, Министерството за финансии ја задржува конечната моќ на вето, бидејќи неговата согласност и понатаму е неопходна за склучување колективни договори за платите на персоналот и за извршување на буџетот за нови вработувања, со што продолжува да претставува тесно грло што ја ограничува финансиската независност. Претставник на Министерството за финансии учествува во работата на Судскиот буџетски совет без право на глас. Во пракса, сите предложени трошоци за пополнување на судиски места или работни места за помошен персонал (дури и оние што се дел од систематизацијата) бараат претходно одобрување од Министерството за финансии. Одобрувањето често се одбива, без Министерството да даде какво било дополнително образложение. Ова не се однесува само на одобрувањето на судиските и на работните места за помошен персонал, туку и на одобрувањето на други трошоци, како што се набавка на компјутери, машини за пишување, средства за чистење и слично. Сегашните постапки, според сите засегнати страни, доведуваат до зголемување на заостанатите предмети во судскиот систем и го поткопуваат функционирањето на судовите и судската независност.

***Акција:***

*(6) Потребно е зајакнување на положбата на Судско буџетскиот совет преку обезбедување автономија во располагањето со одобрениот судски буџет, вклучително и вработувањето на судии и персонал. Советот треба да има овластување да обезбеди ефикасна и ефективна распределба на ресурсите. Претставници на извршната власт повеќе не треба да бидат дел од Советот. Потребно е да се ревидира соодветната правна рамка за да се обезбедат појасни одредби што гарантираат финансиска автономија на Судскиот буџетски совет и да се измени неговиот сегашен состав, доколку е потребно.*

4. **Неефективна судска мрежа**

Сегашната судска мрежа се смета за застарена и неефикасна од сите засегнати страни. Мрежата го попречува ефективното користење на ограничените ресурси и оптималното функционирање на судството. Помалите судови често се недоволно искористени, имаат мал обем на работа и најчесто можат да одлучуваат по предмети само со помош на привремено прераспоредени судии од поголемите судови. Големите градски судови, пак, се соочуваат со многу висок обем на работа и ограничен кадар. Сегашниот број од 34 судови се смета за прекумерен. За да се постигне ефективна регионална прераспределба на судиите, судската

мрежа би можела да се консолидира преку трансформирање на 10-те најмали судови во општините со помалку од 20.000 жители во административни одделенија на поголеми регионални судови. Оваа консолидација би ослободила судиски места за прераспределба кон судовите со голем обем на предмети, со што би се надминале нерамномерностите во оптовареноста. Врз основа на предложената сеопфатна проценка на потребите, заснована на реални податоци, може да се донесе информирана одлука за нова судска мрежа. Дополнително, општоприфатено е дека треба да се укине разликата помеѓу основна и проширена надлежност. Постојната структура од четири апелациони судови се смета за одржлива, иако моменталната оптовареност е нерамномерно распределена. Вреди да се разгледа дали посебната гранка на управни судови треба да се задржи или да се интегрира во севкупната судска структура.

***Акција:***

*(7) Треба да се изработи и спроведе патоказ за водење на процесот на создавање нова, на докази заснована судска мрежа. Овој процес треба да се темели на насоките на CEPEJ и на научените лекции од други европски земји. Клучните чекори на патоказот мора да вклучуваат изработка на релевантни статистички податоци за утврдување на реалните потреби, поставување општи принципи за реформата и, како резултат на тоа, создавање нова судска мрежа, што подразбира паралелна адаптација на планот за систематизација на судиите и персоналот. Оваа мрежа треба да обезбеди ефикасно користење на ограничените ресурси и ефективно функционирање на судските институции, со што е можно порамномерна распределба на работата, врз основа на реалните потреби. Оваа мрежа би можела да се состои од следниве можни елементи:*

- *Укинување на разликата помеѓу судови со основна и проширена надлежност.*
- *Спојување на судовите со основна надлежност со судовите со проширена надлежност и воспоставување судски одделенија за административни (несудски) функции, каде што е потребно.*
- *Интегрирање на управните судови во новата судска мрежа или решавање на нивниот посебен статус.*
- *Развивање на судска специјализација преку системи за управување со предмети, концентрирани обеми на предмети и насочена стручна обука.*

5. **Избор, обука, именување и унапредување на нови судии**

Сегашните системи за избор, обука, именување и унапредување на судии се сметаат за рестриктивни, формалистички, а понекогаш и неправедни и демотивирачки. Може да се користат насоки од постоечките европски стандарди (Венецијанската комисија, CEPEJ и Советот на Европа) кои се однесуваат на регрутирање засновано на заслуги и транспарентни и релевантни квантитативни и квалитативни постапки за оценување на работењето (кои

исто така имаат за цел елиминирање на политичкото влијание во таквите постапки). Академијата треба да остане единствената влезна точка. Испитаниците предложија промени во правната рамка и во програмата за обука на Академијата, вклучително и поголем фокус на развојот на практични/судиски вештини отколку на теоретско/правно знаење. Во првите две години од мандатот, новоименуваните судии кои дипломираат на Академијата не смеат да постапуваат по посложени предмети и можат да се занимаваат само со поедноставни предмети. Ова ограничување се смета за неефективно. Моменталниот систем за оцена на судиите генерално се перципира дека се фокусира премногу на квантитативни критериуми (на пр., јазични и технички вештини), а недоволно на квалитативни критериуми (управување со предмети, квалитет на пресуди, професионално однесување, оценки од колеги и сл.). Постапките за унапредување и именување исто така генерално се сметаат за премногу подложни на влијанија и одлучувања што не се засновани на заслуги.

***Акција:***

*(8) Потребно е да се прегледа постојната правна рамка и постапка за избор, обука, именување и унапредување на судии. Овој преглед треба, меѓудругото, да се фокусира на следните прашања:*

- *Да се охрабрат искусни правни професионалци да учествуваат во програмата за обука на Акаемијата и да станат членови на судството.*
- *Да се овозможи дипломираните кандидати од Академијата да бидат подобни за директно именување во Управниот суд. Да се прилагоди програмата за обука на Академијата со поголем фокус на практични вештини и помал фокус на теоретски знаења.*
- *Да се укине ограничувањето и новоименуваните судии да можат да учествуваат во сите видови на предмети, без оглед на нивната сложеност.*
- *Да се прилагодат системите за оценување на работењето за да вклучуваат повеќе квалитативни критериуми и да се намали ризикот од одлуки за оценување кои не се засновани на заслуги.*

6. **ИТ предизвици**

Сегашниот систем АКМИС и целокупната дигитална инфраструктура на судството се сметаат за застарени, надживеани и не придонесуваат кон ефикасноста на правдата. Во моментов, системот не е во можност да обезбеди доволно и релевантни информации поврзани со персоналот, обемот на работа, анализа на нивоата на сложеност на предметите и други информации за управување со судството потребни за донесување ефективни одлуки за оптимизација на расположливите ресурси. Во моментот системот не обезбедува соодветна поддршка за водење на судските постапки (како што се електронско поднесување

на предмети, аудио/видео покривање на рочишта, објавување на судски одлуки и пристап до информации од други институции преку интероперабилни системи).

***Акција:***

*(9) Потребно е зголемување на ресурсите за целосно преуредување или заменување на сегашниот систем АКМИС систем со цел воспоставување целосно функционален автоматизиран систем за управување со предмети, во согласност со најдобрите практики на земјите-членки на ЕУ. Оваа инвестиција мора да обезбеди ефективна поддршка на судските постапки и навремено производство на информации за управување со судството, со гаранција за интероперабилност со другите државни институции. Исто така, потребни се инвестиции во ИТ хардвер, ИТ персонал и ИТ обука за судиите и персоналот во судовите. Улогата на ИКТ Советот при Министерството за правда е оценета како недоволно активна, и Советот треба да покаже проактивност.*

7. **Комуникација со јавноста**

Општо е препознаено дека комуникацијата на судството со јавноста е слаба, што овозможува доминација на негативни наративи, дезинформации и погрешни информации за функционирањето на судството, што дополнително ја поткопува довербата во судството. Во мнозинството судови, како и во Судскиот совет, нема назначени портпароли.

***Акција:***

*(10) Потребно е во буџетот за судството да се предвидат средства за отварање на одреден број позиции за портпароли при Судскиот совет и во некои судови. Националните власти (вклучувајќи го и Здружението на судии и неговите тела: Советот за судска етика и Судскиот медиумски совет) треба да ја зајакнат комуникацијата со јавноста и да ги реформираат стратегиите за односи со јавноста за да ја зголемат транспарентноста и отчетноста и да ја подобрат довербата на јавноста во судството.*

8. **Улогата и соработката помеѓу Судскиот совет и Здружението на судии**

Моменталната соработка помеѓу Судскиот совет, Здружението на судии и клучните министерства, особено Министерството за финансии и Министерството за правда, се покажа како недоволна, што го истакнаа многу испитаници. Постојат итни потреби овие тела да преземат многу поактивен и обединет пристап за обезбедување соодветни ресурси, заштита на судската независност и промоција на етичките стандарди. Зголемена, ориентирана кон резултати соработка помеѓу Судскиот совет и Министерствата за финансии и правда, е клучна за овозможување на судството да донесува автономни одлуки

за распределба на ресурси и да ја води развојната и имплементациската фаза на модерна судска мрежа. Судскиот совет и Судскиот буџетски совет исто така мора да бидат поддржани со добро организиран аналитички центар со соодветен број на вработени за да ги исполнуваат своите буџетски и стратешки обврски. Зголемувањето на капацитетот на овие партнерства е клучно за враќање на довербата на јавноста во судството во Северна Македонија.

***Акција:***

*(1) Потребно е да се зајакне соработката помеѓу Судскиот совет, Судско буџетскиот совет и Министерствата за правда и за финансии за да се обезбеди доволна и ефективна распределба на ресурси за функционирањето на судството и за зајакнување на судската независност.*

**Заклучок и завршна белешка**

Овој Патоказ претставува јасен и остварлив пат за справување со најитните предизвици во областа на човечките ресурси и структурните прашања со кои се соочува судството во Северна Македонија. Анализата ги идентификува критичните недостатоци во бројот на судии и помошен персонал, недоволната финансиска независност, слабостите во сегашната судска мрежа, во системите за избор, обука и унапредување на судии, како и во ИТ и комуникациските капацитети. Најзначајно, Патоказот ја адресира итната потреба за подобрување на соработката помеѓу Судскиот совет, Судскиот буџетски совет, Здружението на судии и Министерствата за финансии и правда, со цел судството да има и ресурси и автономија за исполнување на својот мандат. Координиран и одржлив реформски напор е од суштинско значење. Реформите мора да обезбедат пополнување на празните места, модернизација на инфраструктурата, зајакнување на институционалниот интегритет и зголемување на довербата на јавноста преку транспарентност, етички стандарди и подобрена комуникација, со цел придобивка за судството и за јавноста. Овој Патоказ треба да послужи како катализатор за трансформативни промени во согласност со Стратегијата за човечки ресурси за судската мрежа 2020-2026 и Развојната секторска стратегија за правосудство 2024-2028. Неговата успешна имплементација бара континуирана посветеност, редовно следење на напредокот и култура на отворен дијалог и отчетност меѓу сите вклучени актери.