

ВЛИЈАНИЕТО НА ПОГЛАВЈЕТО 23 – ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА ВРЗ ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА



ХЕЛСИНШКИ
КОМИТЕТ
ЗА ЧОВЕКОВИ
ПРАВА



Издавач:

ХЕЛСИНШКИ КОМИТЕТ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА,
претставуван од претседателот проф. д-р **Гордан Калајџиев**

Уредник:

Уранија Пировска,
извршна директорка на Хелсиншкиот комитет за човекови права

Автор:

Александар Јованоски

Стручен соработник:

Борјан Јовановски

Дизајн:

Masiva Creative Agency

Овој документ за јавна политика е овозможен со поддршка на Фондацијата Отворено општество – Македонија (ФООМ). Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантисот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество – Македонија.



FOUNDATION
OPEN
SOCIETY
MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА
ОТВОРЕНО
ОПШТЕСТВО
МАКЕДОНИЈА

СОДРЖИНА

ВОВЕД	1
МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП	2
ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА КАКО ОСНОВ НА НОВАТА МЕТОДОЛОГИЈА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕУ	4
ВЛИЈАНИЕТО НА НОВИОТ ПРИСТАП - Основите прво преку спроведување на Поглавјето 23 - Правосудство и темелни права	6
ЕФИКАСНОСТА НА АКЦИСКИТЕ ПЛАНОВИ ЗА ПОГЛАВЈЕТО 23	8
ЦЕНТРАЛНА ПОЗИЦИЈА НА ПОГЛАВЈЕТО 23	9
ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА	11

ВОВЕД

“...јавните политики на ЕУ во областа на правосудството и темелните права целат кон одржување и понатамошен развој на Унијата како област на слобода, безбедност и правда. Владеењето на правото и правото за фер постапки се вкоренети во членот 6 од Европската конвенција за човекови права и членот 47 од Повелбата за темелни права на Европската унија – кои упатуваат дека судството мора да биде независно и непристрасно (извадок од аналитичкиот извештај за Црна Гора за Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права).”

На 25 март 2020 година, Советот на Европската Унија врз основ на препораката на Европската комисија¹, безусловно донесе политичка одлука за отпочнување преговори за членство на Република Северна Македонија во Европската Унија. Истовремено, Европската комисија се задолжи во најкраток можен временски период да ја подготви преговарачката рамка согласно со новата Методологија за преговори.² Со тоа уште еднаш се потврди важноста на Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права како клучен основ во напредокот на преговорите, како и неговото влијание врз севкупниот процес на пристапување.

Еден од клучните предизвици во усогласувањето со ЕУ во Поглавјето 23 е што за поголемиот дел од содржината на поглавјето не постојат правни акти на ЕУ, и покрај тоа што ЕУ сè повеќе се ангажира во овие области. Во најголем дел, не постојат унифицирани „модел“ за усогласување со ЕУ во ова поглавје, особено во поглед на поставеноста на институциите. Се работи за демократски стандарди и најдобри практики на државите членки на ЕУ, често формулирани низ „мекото право“ на Советот на Европа, во документите на Обединетите нации и други меѓународни организации. Тие постојано се развиваат и унапредуваат. Дотолку повеќе е значајно националните институции и сите засегнати страни, целиот граѓански сектор да бидат вклучени во креирањето и следењето на националните политики во оваа област.

Севкупниот процес на европска интеграција на земјите од Западен Балкан, вклучително и Република Северна Македонија, треба да се гледа како процес на понатамошно консолидирање на демократските процеси во државите. Тоа подразбира дизајнирање и спроведување на сеопфатни реформи и прифаќање на европските стандарди и вредности кои имаат една цел и тоа подобрување на квалитетот на живот на граѓаните. Оттука, особено е важно процесот на пристапување и спроведувањето на политиките кои произлегуваат од Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права да биде достапен за сите на разбирлив начин со што би се овозможила поддршка на реформските процеси потребни за полноправно членство.

¹ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/update-on-the-republic-of-north-macedonia.pdf>

² Авторот Александар Јованоски процесот на пристапување редовно го следи и известува во месечните извештаи на Хелсиншкиот комитет за човекови права. За повеќе: https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/mesecen-izvestaj_mart.pdf

МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

Овој документ за јавна политика е изработен со финансиска поддршка на Фондација Отворено општество – Македонија во рамки на концептот Учество на граѓанското општество во процесот на пристапување во ЕУ. Целта на овој документ е да придонесе кон информирање на јавноста за влијанието на Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права врз процесот на пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија земајќи ја предвид новата методологија за пристапување. Подготовката на документот се одвиваше во клучен момент во процесот на пристапување на земјата, особено имајќи ги предвид клучните политички промени кои се случија на ниво на Европска Унија и тука во земјата, особено назначувањето на новата Европска комисија.

На новата Комисија и беше дадено политички мандат од страна на земјите членки да го ревидира процесот на пристапување и да го прилагоди на потребите на Унијата и земјите кандидатки.³ Со тоа се очекува процесот да добие на политичка тежина, динамика

и одговорност преку приоритизирање на политичките поглавја, односно Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права и Поглавјето 24 – Правда, слобода и безбедност, кои се поставуваат во средиштето на целиот процес.⁴ Со овој модалитет се поставуваат темелите за зголемена политичка интеграција помеѓу земјите членки и земјите кандидатки со што се очекува зголемување на взаемната доверба преку преземање на потребните мерки вградување на сите реформски процеси во националните политики.

Со цел да се утврдат ставовите на релевантните засегнати страни во процесот на пристапување на ниво на Унијата и во Северна Македонија, Хелсиншкиот комитет имплементираше квалитативен методолошки пристап преку спроведување на полу-отворен прашалник за овозможување на простор на соговорниците да можат да ги објаснат и елаборираат своите ставови за позицијата на Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права во пристапниот процес. За потребите на ова истражување беа испратени вкупно 5 прашалници во Секретаријатот за европски прашања, Министерството за надворешни работи и Министерството за правда. Имено, документот дава осврт на влијанието на Поглавјето 23 во процесот на пристапување на државата во Унијата, особено имајќи го предвид новиот пристап т.н. методологија за самиот процес и искуствата од земјите од регионот кои моментално преговараат, Црна Гора и Србија преку нивните постојани мисии во Брисел. Овој пристап треба да придонесе во развојот на културата за примена на мониторингот при спроведувањето успешен и информиран процес за креирање јавни политики.⁵

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_124

⁴ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/north-macedonia_en

⁵ За потребите на овој документ за јавна политика беа спроведени интервјуа со претставници на Европската комисија (односно Генералниот –директорат за соседство и преговори за проширување, постојаните мисии на Црна Гора и Србија во Брисел, Секретаријатот за европски прашања при Владата на Република Северна Македонија и Министерството за внатрешни работи). На барање на соговорниците, референцирањето на наодите на интервјуата е анонимно.

При тоа, очекуваните резултати од правилната примена на овој процес се - креирање поефикасни и поефективни јавни политики за сите засегнати страни во општеството, унапредување на јавната дебата меѓу носителите и креаторите на јавните политики, од една страна, и останатите засегнати чинители, од друга страна - односно, претставниците на граѓанскиот сектор, советниците и аналитичарите на јавните политики и граѓаните. Оваа интеракција е основна во унапредување на довербата на граѓаните во самиот процес и ефектите од спроведувањето на јавната политика.

Во периодот кога се спроведуваа интервјуата со идентификуваните соговорници беше утврден новиот состав на Европската комисија која доби мандат да го ревидира севкупниот процес на пристапување што резултираше со усвојување на нова методологија. Поглавјето 23 - Правосудство и темелни права се постави во центарот на политичките критериуми, воедно, условувајќи го целиот процес со значителен напредок по сите одредници кои треба да бидат утврдени и елаборирани во Патоказот за поглавјата за владеење на правото.

Преку спроведување на интервјуата, истражувачот имаше за цел да ги истражи и нотира ставовите на соговорниците за пет клучни поенти и тоа:

1

Во 2011 година, Европската комисија предложи нов пристап кон политиката на проширување преку воведување на "основите прво - fundamentals first" како предуслов за ефективен процес на пристапување. Гледајќи од оваа перспектива како ја оценувате ефикасноста на овој пристап. Дали преку овој начин се даде потребниот стимул за кредибилен процес?

2

Кој е вашиот став за досегашната пракса на изработка на Акциски планови за спроведување на јавните политики од Поглавјето 23 - Правосудство и темелни права?

3

Во февруари 2020 година, Европската комисија предложи ревизија на методологијата на процесот на пристапување врз основ на барањата на одредени земји членки. Како го оценувате новиот пристап, особено групирањето на поглавја во кластери и утврдување на взаемна условеност - особено условеноста на пристапните преговори со напредокот во Поглавјето 23?

4

Според вас, како може Европската Унија и земјите кандидати да одржат висок степен на спроведување на јавните политики од Поглавјето 23 - Правосудство и темелни права и како може да се спречи уназадување во владеење на правото?

5

На крај, новиот пристап превидува реверзибилност (дури и пречки на пристапните преговори) доколку земјата кандидат не го одржи реформскиот пат. Според вас, кои се клучните елементи за остварување на одржливост на реформските процеси од областа на демократијата и владеење на правото и како овие резултати можат позитивно да влијаат врз другите преговарачки кластери.

ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА КАКО ОСНОВ НА НОВАТА МЕТОДОЛОГИЈА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕУ

Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права, како едно од најмладите поглавја во процесот на пристапување, беше воведено како клучен услов за членство во шестиот бран на проширување на Унијата. Политиките кои произлегуваат од ова поглавје имаат за цел да ја унапредат Унијата како област на слобода, безбедност и правда. За да се исполнат условите кои ги наметнуваат одредниците од поглавјето, Северна Македонија треба да спроведе клучен број на реформски интервенции кои ја гарантираат правдата во системот и со тоа обезбедуваат правна сигурност на граѓаните и бизнисите.

Европската комисија преку својот воспоставен систем за следење на напредокот на земјите во процесот на стабилизација и асоцијација, во мај 2020 година во својот извештај⁶ утврди дека земјата има направено значителен напредок во исполнувањето на политичките критериуми, вклучително и Поглавјето 23 – правосудство и темелни права и препорача почеток на преговори за членство на Република Северна Македонија во Европската Унија. Комисијата особено нотираше дека "...земјата продолжи со темелни

промени во инклузивна и отворена политичка атмосфера. Земјата продолжи да испорачува значителни резултати кои беа идентификувани во заклучоците на Советот, особено во областите на правосудството, борбата против корупцијата и организираниот криминал, реформата на безбедносните служби и јавната администрација."⁷

Досието на Република Северна Македонија беше доставено на разгледување и одлучување од страна на Советот на Министри на Унијата во јуни, сепак поради престојните избори за Европски парламент, одлуката за почеток на преговори беше одложена за октомври 2019 година.⁸ Сепак, политичката одлука за Северна Македонија и Албанија не беше донесена во октомври⁹ како последица на противењето на неколку земји членки на Унијата предводени од Франција.¹⁰ Иако претседателот на Франција г. Макрон го препозна напредокот што Северна Македонија го оствари како услов за почеток на преговори, сепак Макрон аргументираше дека "пред да се почнат пристапните преговори, потенцијалните нови членки треба да демонстрираат реформски капацитет во областите на економијата, човековите права, борбата против корупцијата и владеење на правото."¹¹

6 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>

7 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COUNTRY_19_2777

8 Ibid.

9 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13155-2019-INIT/en/pdf>

10 <https://www.bbc.com/news/world-europe-50100201>

11 <https://www.ft.com/content/fce9e9a0-ef36-11e9-ad1e-4367d8281195>

Европската комисија на 2 февруари 2020 година ја претстави новата Методологија за процесот на пристапување "Унапредување на процесот на пристапување – кредибилна ЕУ перспектива за Западен Балкан."¹² Една од главните пораки кои беа упатени од страна на Комисијата се однесува на градење ефективен процес на пристапување – предвидлив и кредибилен. Исто така, во новиот пристап се утврдува и процесот на реверзибилност на процесот доколку одредена земја кандидатка не ги испорачува потребните реформи. Слично како и во 2011 година, фокусот на новата агенда се политичките критериуми преку испорака на реформи базирани на европските вредности кои овозможуваат унапредување на демократијата и владеење на правото преку примена на мерки вградени во сржта на Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права и Поглавјето 24 – Правда, слобода и безбедност. Овој принцип беше и дополнително потврден со предлогот на Преговарачка рамка помеѓу Унијата и Северна Македонија, констатирајќи дека клучен предуслов за членство се "стабилни институции кои ја гарантираат демократијата, владеењето на правото, човековите права, како и почитување и заштита на правата на не-мнозинските заедници."¹³

Најголемиот новитет во новата методологија е поставувањето на Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права како хоризонтален предуслов за севкупниот напредок на Северна Македонија во процесот на пристапување, односно т.н. кластер I. Европската Унија овој процес го врзува

со кредибилноста на проширување и му дава централно место во европската агенда на земјата. Како што се наведува и во самата методологија "...преговорите за основите (алудирајќи на политичките критериуми, поглавјето 23 – правосудство и темелни права и поглавјето 24 – правда, слобода и безбедност") ќе бидат отворени први и ќе бидат затворени последни"¹⁴ што упатува на крајно политички процес. Тоа што се поставува како услов е изработка на Патоказ за поглавјата за владеење на правото кој ќе биде подготвен од страна на Комисијата и утврдување на одредници како мерило за напредокот во политичките критериуми. Исполнувањето на одредниците ќе биде тесно поврзано со отворањето на сите други поглавја.

¹² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf

¹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1021

¹⁴ Ibid.

ВЛИЈАНИЕТО НА НОВИОТ ПРИСТАП - Основите прво преку спроведување на Поглавјето 23 - Правосудство и темелни права

Факт е дека Европската комисија и Унијата во континуитет интервенираат во политиката на проширување како директен резултат од претходните циклуси на проширување и ситуацијата во земјите кандидатки (односно членки) по однос на демократските стандарди и практики. Тоа што се забележа во претходната декада, односно од 2011 година наваму, е уназадувањето на владеење на правото и појавата на феноменот¹⁵ на "заробени држави" во земјите кандидатки. Според соговорниците од Министерството за надворешни работи, т.н. нов пристап на Унијата преку утврдување на основите – имаше за цел да го возобнови процесот на пристапување и со тоа, континуитет и одржливост на реформските процеси.

По воведувањето на Новиот пристап за пристапните преговори за Поглавјата 23 и 24 во 2011 година, истиот подоцна беше преточен во Преговарачките рамки за Црна Гора (2012) и Србија (2014).¹⁵ Овој процес беше политички трансформиран во Стратегијата за проширување на Европската комисија и Пакетот за Проширување 2014-2015 за Западен Балкан кој даде фокус на политичките критериуми. Според соговорникот од СЕП, "очекувањата беа дека пристапните преговори преку оваа нова формула ќе

се продлабочат и забрзаат." Логиката позади овој пристап беше дека процесот на пристапување, особено напредокот во политичките критериуми, е неповратен. Според преговарачките рамки на Црна Гора и Србија, почетокот на преговорите за Поглавјата 23 – Правосудство и темелни права и Поглавјето 24 – Правда слобода и безбедност беше условен со подготовка на акциски планови од страна на надлежните национални институции. Овие планови се базираа врз наодите на Аналитичките извештаи за нивото на усогласеност со правото на ЕУ подготвени од страна на Комисијата кои во принцип ја утврдуваат насоката и динамиката на усогласувањето.¹⁶ Согласно овој пристап, усвојувањето на овие планови претставуваше и појдовна одредница за почеток на севкупниот процес на преговори. Сепак, според претставниците од СЕП, гледано од денешна перспектива, тоа не се случи, односно после 8 односно 6 години преговори со Црна Гора и Србија, се уште не се целосно отворени за преговори сите поглавја, а за затварање на клучните поглавја или динамизирање на процесот не станува ниту збор. Заклучно, искуството на соговорниците е дека т.н. новиот пристап, ниту, Основите прво, не ги даде очекуваните резултати.

Овој пристап на Европската комисија и промената на политичката реалност во

15 <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Montenegro-negotiating-framework.pdf>

16 <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Montenegro-negotiating-framework.pdf>

Европа во 2011 го усложни процесот на преговори од аспект на интеракција помеѓу Унијата и земјите кои преговараа. Согласно претставникот на СЕП, т.н. новиот пристап “претпоставува подеднакво интерес од двете страни за напредок и успешност во преговарањето, а изминативе години тоа не беше случај” ако се цени од остварениот напредок во делот на политичките критериуми. Она што се истакнува за овој начин на Унијата е дека интересот на ЕУ околу проширувањето “беше многу низок, додека интересот и ентузијазмот на засегнатите земји (Црна Гора и Србија кои во моментов преговараат) драстично опадна поради немањето кредибилност на процесот и непредвидливост на истиот и отсуството на временска рамка”.

Искуството на претставниците од националните институции кои се вклучени во процесот е дека преговарачкиот механизам станува повеќе политички и технички истовремено бидејќи не станува збор само за транспозиција на европското право и транспонирање на закони, туку и за обезбедување на услови за нивна имплементација и доследна примена во националниот правен систем. Може да се оцени дека процесот во Црна Гора и Србија можеше да се движи до тоа ниво и со таа динамика, но поради отсуство на интерес од страна на ЕУ и поради отсуство на политички одлуки на национално ниво за потребните реформи, генерално процесот на пристапување стагнираше.

Сепак, соговорниците од МНР укажуваат дека пристапниот процес доби различен фокус имајќи ги превид внатрешните предизвици на Унијата – вклучително потребата од внатрешни реформи и Брегзит кој воедно доведе до

геостратешко репозиционирање во Унијата. Различниот фокус и немањето на јасна визија за земјите од Западен Балкан не ги исполни очекувањата на новиот пристап.

ЕФИКАСНОСТА НА АКЦИСКИТЕ ПЛАНОВИ ЗА ПОГЛАВЈЕТО 23

Кога станува збор за Поглавјето 23, особено во делот на реформите во правосудството и темелните права, треба да се има предвид пошироката слика и влијанието на реформите врз правната рамка и врз традиционалните институционални структури. Според соговорниците од СЕП, за да можат овие планови да ги дадат потребните резултати има потреба од зајакнување на административните капацитети, нејзино осовременување и длабоки реформи во образовниот систем на државата. Од тука, "...акциските планови се само инструмент за насочување на активностите и ресурсите, додека истите не може да се очекува да ги залечат или коригираат сите напластени девијации". Соговорниците од Црна Гора и Србија упатуваат на комплексноста од правно-техничко утврдување на мерките кои се дел од акциските планови, но сепак се потенцира на нивната корисност особено за дефинирање на реформската агенда, потребата од административно-експертски капацитети и буџетските импликации за нивна реализација.

Ова се наметнува како исклучително важен инструмент, имајќи предвид дека согласно новата методологија на пристапување на државата ќе и биде доставен Патоказ за владеење на правото од кој воедно ќе зависи целиот

процес на пристапување. Соговорниците во својата анализа упатуваат дека "...се работи за отсуство на разбирање на елементарните правила на демократско управување и живеење, за кои треба масовна општествена акција, солидно ниво на општествен консензус и поставување на реформите на здрави основи, а потоа креирање на Акциски планови кои ќе го рефлектираат нашите потреби, ресурси и динамиката на нашите желби за промени".

Затоа се наметнува потреба од општествен консензус, солидно ниво на разбирање на сопствените административни и експертски слабости и потреби. На овој начин може да се обезбеди мобилизација на минимум потребни ресурси за имплементација на реформите, насочување на ЕУ фондовите кон тие секторски приоритети, како и засилен и континуиран мониторинг (и гласни критички ноти) од страна на граѓанскиот сектор. Затоа се наметнува потребата од јасна политичка посветеност која е предуслов за ефикасно спроведување на Патоказот за владеење на правото. Искуствата од Црна Гора и Србија укажуваат дека треба по секоја цена да се избегнува техницизирање на процесот кој ќе се сведе на "штиклирање" коцкички и привиден напредок кој нема да ги даде очекуваните резултати – консолидирање на демократски процеси и унапредување на владеење на правото.

ЦЕНТРАЛНА ПОЗИЦИЈА НА ПОГЛАВЈЕТО 23

Со тоа, очекувањата од новиот пристап т.е. методологија е дека ќе се остварат ефективни и мерливи резултати во процесот, односно дека ќе се спречи уназадувањето во политичките критериуми. Соговорниците од МНР ценат дека успешноста на овој ревидиран пристап зависи од политичката волја и визија од страна на Унијата и јасна гаранција дека крајната цел на овој процес е членство во Европската Унија. Анализата на спроведените интервјуа укажува дека новата методологија и новиот пристап предложен во февруари 2020 година е всушност многу покомплексен од колку што изгледа на прв поглед. Иако новата методологија отвори голем број на дилеми, особено во делот на поставување на јасно дефинирани одредници за земјите кандидатки, се очекува дека Преговарачката рамка и комисијата во Патоказот за владеење на правото ќе ги утврдат овие параметри.

Она што го потенцираа соговорниците во нивните интервјуа е дека се познати елементите и искуствата од претходните проширувања и се систематизирани во нова политичка рамка што има за цел да даде нова политичка димензија на проширувањето. Според соговорниците “Техничкиот дел, или групирањето на поглавјата/областите во кластери, не е до крај јасно, но сметаат дека дава

простор за динамизирање на процесот. Хартијата не го чини процесот, туку луѓето, а тоа значи доколку има разбирање за суштината на методологијата и нејзините цели.” Како предуслов за успешен процес се наведува одговорноста на политичарите, но и експерти кои можат “зборовите да ги трансформираат во конкретни активности” за да може новата методологија да се стави во функција.

Она што соговорниците го нотираа е дека поврзувањето на поглавјата 23 и 24 со функционалните демократски институции и реформата на јавната администрација е сосема оправдано и продуктивно, поврзувањето со Поговјата 5 (Јавни набавки), 18 (Статистика) и 32 (Финансиска контрола) има своја логика во обезбедување на досие на успешност во реформските интервенции. Сепак, се нотира дека “вметнувањето на Економските критериуми (координација на економските политики) е по малку неприродно и бара поинаков механизам и поинаков систем на мониторинг”. Исто така исполнувањето на економските критериуми, односно постигнување на ниво на функционална пазарна економија, може да се случи многу пред затварањето на пристапните преговори, односно на прагот на влезот во Унијата. Европската комисија од 2012 до 2016 во своите извештаи за Северна Македонија започна да нотира уназадување во клучните политички реформи и Поговјето 23, особено во делот на правосудството, слободата на изразување и медиумите, како недостаток на политичка волја за борба против корупцијата.

Како клучен елемент во обезбедувањето на одржливост на реформите, соговорниците упатуваат на градење на широк општествен консензус и масовната мобилизација на експертизата во земјата. Имено, македонското искуство покажало дека основа за одржливост на реформите е капацитетот, укажувајќи дека тоа е потребно

од причина што и најдобрата методологија и издржливоста на законските решенија нема да може да предизвикаат долгорочни и неповратни реформи “доколку државата нема соодветни капацитети (институционални и општествени) за спроведување на реформите и обезбедување на нивна одржливост и тоа од двете страни подеднакво, кај нас во земјата и во надлежните институции во Брисел кои ќе ги водат пристапните преговори”.

Исто така, искуствата на соговорниците укажуваат и на капацитетот на политичките партии да се справат со новата методологија за преговори, бидејќи голем број на недоследности во реформите и неконзистентност во нивната примена во пракса “се случуваат поради исклучително слабиот кадровски потенцијал и капацитет на политичките партии во земјата”. Како најголем ризик се потенцира на партизирани институции и политизирана администрација, од што “успехот на реформите зависи од капацитетот на партиите, а не од капацитетот на институциите”. Соговорниците упатуваат на тоа дека уназадувањето во политичките критериуми забележани изминатиот период се случија токму поради негативните трендови на политизација на државната и јавната администрација.

На крај, генералната порака на соговорниците е дека одржливоста на реформската динамика и напредокво пристапниот процес е професионализација на администрацијата, елиминирање на дискреционите права и доследно следење на демократските правила и насоки кои постојат и се вградени во Поглавјето 23. Досегашните искуства на Црна Гора и Србија предупредуваат на тоа дека власта, односно носителите

на одлуки, треба да внимаваат како ќе ја спроведуваат новата методологија бидејќи секогаш постои ризик од трошење на администрацијата и експертизата на непотребно техницизирање на процесот – односно привидна посветеност која на крај не ја остварува целта, т.е. членство во Унијата. Особено треба да се внимава да не се изгуби фокус и да се одржува постојан моментум преку мобилизирање на сите засегнати страни, особено граѓанското општество кое во принцип е клучниот партнер во обезбедувањето на потребната експертиза и квалитет во водењето на преговорите.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Со усвојувањето на новата методологија за проширување, Европската Унија испрати политичка порака дека процесот на пристапување останува во фокусот на Унијата. Новиот пристап има за цел зголемување на кредибилноста на цел процес – во земјите кандидатки, но и во земјите членки. Освен воведување на механизам за суспендирање на преговорите, речиси сите соговорници се уште ја имаат дилемата како и во кои аспекти новата методологија ќе го промени досегашниот процес на водење пристапни преговори.

До крајот на 2020 година, земјите членки на Унијата ќе треба да се произнесат по предлогот на германското претседателство со Советот на Европската Унија за пристапни преговори со Република Северна Македонија.¹⁷ Имајќи ја предвид севкупната ревизија на процесот на пристапување во делот на политичките поглавја, процесот на преговори ќе започне и заврши со првиот фундаментален кластер (имено и Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права). Новата методологија и предлогот на Преговарачка рамка има за цел да:

- овозможи доволно време и ресурси за воспоставување на неопходната правна инфраструктура за примена на правото на ЕУ,

- воспоставување на потребните структури согласно административната структура на ЕУ и нивно постепено прилагодување за исполнување на обврските од членството на Република Северна Македонија во Европската Унија и градење на досие на успешност во спроведување на преземените реформи пред затворање на преговорите и потпишување на Договор за пристапување во Унијата.

Тоа што може да се утврди од преговорите со Црна Гора и Србија е дека предложениот концепт на реверзибилност е многу сличен со претходниот пристап (од 2011 година) за владеење на правото, односно можноста на Европската Унија во секој момент да ги имплементира "балансирачката клаузула (balancing clause)" во случај кога има уназадување на процесот, особено во Поглавјата 23 и 24. Овој метод доведува до замрзнување на преговорите во другите поглавјата се до моментот кога Комисијата ќе утврди напредок во одредниците по Патоказот за поглавјата за владеење на правото.

Новата методологија и репозиционирање на Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права во сржта на процесот на пристапување овозможи почеток за преговори за членство на Република Северна Македонија во Европската Унија. Со воведувањето на клаузула на реверзибилност, процесот добива на политичка тежина, односно се бара посветеност, одговорност и транспарентност од страна на политичките структури во државата.

¹⁷ <https://mia.mk/commission-drafts-negotiating-frameworks-for-albania-and-north-macedonia/?lang=en>

Имајќи го предвид горенаведеното, предлогот на Преговарачка рамка предлага усвојување на Патоказ за владеење на правото кој ќе ја вгради севкупната содржина на поглавјата 23 и 24. Со ова се напушта стариот пристап на поедини акциски планови за секое поглавје и воедно се бара стратешки пристап и среднорочно планирање во областите од политичките критериуми. Ова воедно ќе биде и одредница за отворање на преговорите. Она што треба да се истакне е тоа што напредокот во било кој кластер ќе зависи од напредокот остварен во овој кластер на поглавја. Содржината на овој патоказ ќе биде позната по завршување на неопходниот аналитички преглед на законодавството во делот на правосудството и темелните права.

Што се однесува до влијанието на поглавјето 23 и неопходните реформи кои треба да се спроведат во правосудството и почитувањето на човековите права, на нив гледам како позитивен импулс кои треба да стои отворен за постојано унапредување во текот на целиот процес на пристапните преговори и може да влијае поттикнувачки за сите останати кластери (поглавја) доколку доследно се имплементираат реформите независно од тоа кој е на власт а кој во опозиција (затоа е потребен претходно нагласениот поширок консензус и континуиран мониторинг од страна на граѓанските организации), но може да влијае и блокирачки па дури и реверзибилно доколку реформите не се спроведуваат или не се спроведуваат со потребната динамика.

Соговорниците од Унијата упатуваат на тоа дека пред се треба да се воспостават и одржуваат кредибилни институции за обезбедување на независно и непристрасно судство,

функционалност и досие на успешност на Јавното обвинителство, неутрална и независна институција за борба против корупцијата со што ќе се демонстрира политичката посветеност во пракса.

На крај, клучен елемент е мобилизираниот капацитет од страна на државата и Унијата, односно од страна на земјите членки на ЕУ, бидејќи без таквиот придонес од нивна страна, пристапните преговори неминовно ќе губат во својата динамика. Исто така, политичките чинители ќе треба да обезбедат транспарентност и инклузивност во процесот преку вклучување на сите засегнати страни со што ќе се надмине недостатокот од административни капацитети за успешно водење на преговорите. Ќе треба да се вложат дополнителни напори за одржување на високо ниво на јавна дебата со што ќе се овозможи квалитетен придонес кон крајните решенија кои имаат за цел да ја подготват државата за влез во Унијата.

ВЛИЈАНИЕТО НА ПОГЛАВЈЕТО 23 – ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА ВРЗ ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА [Автор: Александар Јованоски]

