



Документ за јавна политика



ПАТОКАЗ ЗА ЕУ

Документ за јавна политика

ПАТОКАЗ ЗА ЕУ

Скопје
февруари 2021

„ПАТОКАЗА ЗА ЕУ“

Документ за јавна политика

Издравач: Институт ПРЕСПА - Скопје

За издавачот: Андреја Стојковски, извршен директор

Автор: м-р Андреја Стојковски

Дизајн: Бригада дизајн

Скопје, февруари 2021

„Содржината е единствена одговорност на авторите, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество – Македонија“.

ВОВЕД

Отпочна 21та година од 21от век во која Северна Македонија ќе прослави три децении од прогласувањето на независноста. Во овие три децении, државата е кандидат за членство во Европската унија полни 15 години (од декември 2005 година); Европската комисија без малку 12 години препорачува почеток на преговорите (од октомври 2009), а пред десет месеци Советот одлучи државата да ги започне преговорите. Во изминатата 2020 година, Северна Македонија се справуваше со пандемијата, организираше парламентарни избори и очекуваше формален почеток на преговорите и одржување на првата Меѓувладина конференција. Во меѓувреме, пред малку повеќе од половина година Европската комисија го претстави предлогот на Рамката за преговори за пристапување на Република Северна Македонија¹. На крајот на 2020 година, германското претседателство не успеа да ја убеди Бугарија да даде согласност и со тоа да го обезбеди потребниот консензус за усвојувањето на Рамката за преговори за пристапување за Република Северна Македонија. Во еден мошне интересен развој на настаните, Советот не успеа да постигне консензус ниту за усвојување на заклучоците во однос на проширувањето².

Од нејзиното претставување во јуни 2020 година, процесот на усогласување на преговарачката рамка помина незабележително за јавноста. Единствено Македонската информативна агенција (МИА)³, преку дописништвото во Брисел дојде до содржината на предлог преговарачката рамка и објави за истата. Веста од МИА потоа ја презедоа дел од медиумите во државата⁴, но известувањето за содржината на преговарачката рамка запре тука и таму. Дел од медиумските известувања за преговарачката рамка беа посветени на користењето на придавката „македонски“ и на именувањето на јазикот. Додека, најголемиот дел од медиумските известувања беа концентрирани на билатералниот спор со Бугарија. Оттаму, граѓаните имаат многу малку информации за начинот на преговарање, за суштината на преговорите, за реперите за отворање на преговорите, но и за тоа како ќе тече процесот кој ни претстои.

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1021

² Откако претходно на состанокот на КОРЕПЕР (Комитет на постојаните претставници) постојаните претставници на државите членки се согласија околу заклучоци за политиката на проширување во кои Советот зборуваше за „погрешно толкување на историјата“ министрите на Чешка и Словачка на Советот за животна средина ја отворија повторно точката за проширување и укажаа дека не се согласуваат со заклучоците. Својата позиција ја објаснија дополнително со отворено писмо објавено на порталот на ЕУ Опсервер, а достапно на следниот линк: <https://euobserver.com/opinion/150841>

³ <https://mia.mk/shto-sodrzhi-nacrt-pregovarackata-ramka-na-eu-so-severna-makedoni-a/>

⁴ <https://bit.ly/3rcr1Be>

Во очекување на подобрите денови, усвојувањето на преговарачката рамка, како и одредувањето на датумот за првата меѓувладина конференција дел од државното раководство се повеќе зборува за потребата „**Да ги донесеме ЕУ стандардите дома!**”⁵ Ако се има предвид целта, Северна Македонија да биде држава членка на Европската унија, тогаш ваквите изјави укажуваат на потребата да имаме јасно утврдени приоритети кои не само што ќе ги донесат „ЕУ стандардите дома”, туку и ќе го помогнат процесот на пристапување во Унијата, тогаш кога истиот ќе започне.

Овој документ за јавна политика дава придонес во таа насока и има три цели. **Првата** цел на документот е да ја запознае јавноста со преговарачката рамка и да ја појасни истата. **Втората** цел на документот е да го објасни процесот на преговори и влијанието врз политиките. **Третата** цел на документот е да даде придонес кон донесувањето на „ЕУ стандардите дома“ предлагајќи начин за придвижување на обата процеси, оној за пристапување од страна на Унијата, како и оној на хармонизација од страна на Северна Македонија, гарантирајќи го истовремено владеењето на правото преку „билатерален“ скрининг за првиот кластер и утврдувањето приоритети и мерки кои ќе ја направат содржината на Патоказот за поглавјата 23 и 24.

Овој документ се заснова на процес на истражување и анализа на релевантни документи за процесот на преговори, нацртот на преговарачката рамка изготвен од страна на Европската комисија и изменет од државите членки преку работната група на Советот, новата методологија за проширување, други официјални документи на Европската комисија, особено документи од поврзани со поглавјата 23 – Правосудство и темелни права и 24 – Слобода, безбедност и правда, како и документи од објаснувачкиот скрининг. При анализата земени се предвид и преговарачката рамка за Србија и Црна Гора, како и документи од Црна Гора во однос на преговорите во поглавјата 23 и 24.

⁵ <https://alsat.mk/mk/zaev-da-gi-doneseme-eu-standardite-doma/>

РАМКА ЗА ДИНАМИКА, ПРЕДВИДЛИВОСТ И ПОЛИТИЧКО УПРАВУВАЊЕ

Иако беше најавена за јуни 2020 година, предлогот на Рамката за преговорите за пристапување на Северна Македонија во Европската Унија беше усвоен од Европската Комисија на самиот почеток на јули 2020 година⁶. Текстот усвоен од Комисијата и упатен до државите членки за нивно разгледување и усвојување, комесарот за проширување, Оливер Вархеји, го претстави како „уште еден важен чекор на патот на Северна Македонија и Албанија кон ЕУ“⁷. Според комесарот Вархеји, како и според очекувањата на многумина, особено на германското претседателство, првата меѓувладина конференција требаше се одржи пред крајот на 2020 година. Аргументирајќи за брзото усвојување на преговарачката рамка, комесарот Вархеји истакнуваше дека таа се заснова „на ревидираната методологија за проширувањето“⁸ и е наменета за процес на проширување што е „покредибилен, подинамичен, попредвидлив, и со посилено политичко управување“⁹.

Споредена со преговарачките рамки на Србија¹⁰ и Црна Гора¹¹, структурата на текстот од рамката за Северна Македонија воопшто не отстапува. Документот започнува со **изјавата за отворање на преговорите**, продолжува со текстот на **преговарачката рамка** и завршува со појаснувањето за **постапки и организирање на преговорите** содржани во анексите кон документот. Кај сите усвоени преговарачки рамки, вистинскиот текст на рамката содржи два делови, **принципи според кои се управуваат преговорите** и дел кој ја појаснува **суштината на преговорите**.

Изјавата за отворање на преговорите е политичкиот дел на текстот во кој се содржани основните постулати на односите помеѓу страните во преговорите. Во нашиот случај тоа се развојот на односите помеѓу Северна Македонија и Европската Унија, јасната и недвосмислена поддршка која ЕУ ја дава за нашата држава и Западниот Балкан, обемот на трговската размена и

⁶ <https://novatv.mk/postaveni-se-shinite-za-makedonskite-pregovori-so-eu/>

⁷ <https://bit.ly/2MbkXKI>

⁸ Ibid 7

⁹ Ibid 7

¹⁰ <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/pregovaracki-okvir-eu-za-srbiju.pdf>

¹¹ <http://qlb.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Montenegro-negotiating-framework.pdf>

странските директни инвестиции, како и поддршката која државата ја доби за справувањето со актуелната пандемија. Вообичаено изјавата за отворање на преговорите посочува на договорните односи помеѓу страните, што ја опфаќа Спогодбата за стабилизација и асоцијација, а зборува и за политиката за проширување и посветеноста на Унијата кон Западниот Балкан. Притоа, имајќи ја предвид нивната важност во однос на Западниот Балкан, изјавата укажува на развојот на политиката преку заклучоците на Европскиот совет од Солун 2003¹², а продолжува со развојот на политиката во последните неколку години повикувајќи се на заклучоците од Декларацијата од Софија¹³ од мај 2018 година, како и оние од Декларацијата од Загреб¹⁴ од мај 2020 година.

Изјавата за отворање на преговорите со Република Северна Македонија посочува и на регионалната соработка и добрососедските односи, а ги поздравува и Договорот од Преспа со Грција и Договорот за добрососедски односи со Бугарија. Ваквиот пристап не смее да изненади никого бидејќи Унијата долго време зборуваше за добрососедските односи во однос на државата, го поздравиле склучувањето на обата договори, а сведочеше на потпишувањето на Договорот од Преспа. Оттаму, посочувањето на добрососедските односи не е новина која произлегува поради притисоците на одредени држави членки, туку конзистентност на политиката и пристапот на Европската комисија во однос на Северна Македонија.

Заокружувајќи го текстот на изјавата за отворање, Комисијата посочува на важноста од соработката со граѓанското општество и поврзувањето помеѓу народите од Европската Унија, како и граѓаните од Северна Македонија. За да ја овозможи оваа соработка и да гарантира поврзување, Европската комисија зборува за отпочнување и водење на дијалог помеѓу граѓанските општества и гарантирање и поддршка на нивната соработка.

¹² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163

¹³ https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf

¹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2020/05/06/>

ИНДИВИДУАЛНИ, ОБЈЕКТИВНИ И УСЛОВЕНИ ПРЕГОВОРИ

Преговорите, исто како и пристапувањето се засноваат на членот 49 од Договорот за Европската Унија.¹⁵

„Секоја европска земја што ги почитува вредностите споменати во член 2 и се залага за промовирање на истите, може да аплицира за членство во Унијата. Европскиот парламент и националните парламенти се известуваат за апликацијата. Земјата што аплицира ја доставува својата апликација до Советот, кој постапува со едногласност, по консултирање на Комисијата и добивање на согласност од Европскиот парламент, кој постапува со мнозинство од своите членови. Се земаат предвид критериумите одобрени од Европскиот совет.

Условите за пристапување на нови членови и приспособување на Договорите на кои се заснова Унијата а се наметнуваат со таквото пристапување, се предмет на договор меѓу земјите-членки и земјата што аплицира. Овој договор подлежи на ратификација од сите договорни земји, во согласност со нивните уставни барања.“

Притоа, клучни во овој член се фразите **европска земја** и **ги почитува вредностите споменати во член 2**. Со овие фрази државите членки всушност реферираат на *почитување на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучително и правата на лицата што припаѓаат на малцинства*, како на **вредности заеднички за сите држави членки**, а ги сметаат и за принципи на преговорите. Треба да ни биде јасно дека отворањето на преговорите се прави само со држави кои се посветени и ги почитуваат овие вредности. Оттаму, донесувањето на одлуката за отворање на преговорите со Република Северна Македонија претставува проценка која државите членки ја направиле, а која вели дека државата ги почитува вредностите на Европската Унија во доволна мерка.

Во однос на принципите, рамката за преговори укажува дека тие, преговорите, се индивидуални, условени и објективни.

Првиот принцип на преговорите е дека тие се индивидуални, односно дека напредокот во преговорите се заснова на индивидуалниот успех на државата во процесот на пристапување. Ова практично значи дека ниту една

¹⁵ [https://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon\(1\).pdf](https://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon(1).pdf)

друга држава во процес на пристапување како што се Црна Гора и Србија, односно Албанија, нема да можат да го забават пристапувањето на Северна Македонија. Секоја држава е господар на сопствениот успех и од нејзината посветеност и ангажираност ќе зависи и успехот на преговорите. Овој принцип за нашите граѓани е познат преку општиот процес на европски интеграции и годишните извештаи на Европската комисија.

Вториот принцип на преговорите е условеноста на истите. Имено, напредувањето во процесот на пристапување зависи од процесот на усогласување и подлабоко интегрирање на државите. Практично, отворањето на преговорите зависи од исполнувањето на реперите за отворање (opening benchmarks), додека отворањето на преговорите во конкретно поглавје ќе зависи од исполнувањето на реперите за отворање за конкретното поглавје. На истиот начин како за отворањето, така и за затворањето на преговорите во конкретното поглавје важно ќе биде исполнувањето на реперите за затворање, се разбира, секогаш кога ќе бидат утврдени.

Копенхагенските критериуми ги утврдуваат следните услови за членство во Европската Унија:

- Стабилност на институциите кои ја гарантираат демократијата, владеењето на правото, човековите права и почитувањето на правата на малцинствата;
- Постојењето на функционална пазарна економија која има капацитет да се справи со конкурентноста и притисокот од пазарните сили во Унијата;
- Способност да се преземаат обврските од членство што вклучува и придржување кон целите на политичката, економската и монетарната унија, како и административен капацитет за целосно и ефективно спроведување на европското законодавство.

Третиот принцип на преговорите е дека тие се објективни. Притоа објективноста се огледа во фактот дека успехот се мери преку исполнувањето на однапред утврдени критериуми (Копенхагенските критериуми), а напредувањето во процесот зависи целосно од успехот во спроведувањето на преземените обврски и степенот на интеграцијата. Дополнително, објективноста се гарантира и со обврската за спроведување на договорно преземените обврски од поранешни договорни рамки, што за Северна Македонија ја опфаќа Спогодбата за стабилизација и асоцијација, како и некои други договори¹⁶ зад кои Унијата стои како гарант или пак чии резултати ги признава.

¹⁶ Договорот од Преспа, Договорот за добрососедство и пријателство со Бугарија, Охридскиот рамковен договор.

ПОЛИТИЧКИ РАКОВОДЕН ПРОЦЕС

При нејзиното претставување на јавноста, комесарот Вархеји за новата методологија за проширување¹⁷ кажа дека истата ќе ја гарантира динамиката на процесот на пристапување и истиот ќе го забрза.¹⁸ Најавената динамика на процесот, методологијата ја гарантира преку групирањето на поглавјата во кластери, а притоа препознава шест:

КЛАСТЕР 1 - темели или основи кој покрај поглавјата 23 - Правосудство и темелни права и 24 - Правда, слобода и безбедност, ги опфаќа економскиот, политичкиот (*функционирање на демократски институции*) и административниот (*реформа на јавната администрација*) критериум, како и поглавјата 5 - Јавни набавки, 18 - Статистика и 32 - Финансиска контрола;

КЛАСТЕР 2 - внатрешен пазар кој ги опфаќа поглавјата за основните слободи 1 - Слобода на движење на стоки, 2 - Слобода на движење на работници, 3 - Слобода на основање и слобода да обезбедуваат услуги и 4 - Слобода на движење на капитал, како и поглавјата поврзани со пазарното функционирање и финансиските услуги, односно 6 - Право на трговските друштва, 7 - Право на интелектуална сопственост, 8 - Политика за конкурентност, 9 - Финансиски услуги и 28 - Заштита на потрошувачи и јавно здравје;

КЛАСТЕР 3 - конкурентност и инклузивен раст кој ги опфаќа поглавјата посветени на образование, наука и развој, индустрија и информатичко општество, царини и даноци, како и човечки ресурси, односно 10 - Информатичко општество и медиуми, 16 - Оданочување, 17 - Економска и монетарна политика, 19 - Социјална политика и вработување, 20 - Претпријатија и индустриска политика, 25 - Наука и истражувања, 26 - Образование и култура и 29 - Царинска унија;

КЛАСТЕР 4 - зелена агенда и одржлива поврзливост кој ги опфаќа поглавјата посветени на животната средина и климатските промени, енергетиката и транспортот, односно 14 - Транспортна политика, 15 - Енергетика, 21 - Транс-европски мрежи и 27 - Животна средина и климатски промени;

КЛАСТЕР 5 - ресурси, земјоделство и кохезија кој ги опфаќа поглавјата поврзани со земјоделската политика, регионалната политика и буџетот и европските фондови, односно 11 - Земјоделство и рурален развој, 12 - Безбедност на храна, ветеринарна и фитосанитарна политика, 13 - Рибарство, 22 - Регионална политика и координација на структурни инструменти и 33 - Финансиски и буџетски одредби; и

¹⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf

¹⁸ <https://bit.ly/3iHoZ99>

КЛАСТЕР 6 – надворешни односи кој ги опфаќа двете последни поглавја поврзани со надворешната политика и надворешната трговија, како и безбедноста, односно 30 – Надворешни односи и 31 – Надворешна, безбедносна и одбранбена политика.

Преку кластерите Комисијата ќе ги води преговорите со Северна Македонија, а на државите членки ќе им овозможи увид во и контрола на процесот, како и шанса за политичко управување со истиот.

Групирањето на поглавјата во кластери освен што се поврзува со водењето на преговорите преку поврзувањето на сродните политики претставува дополнителна врска со елементот на натамошна или подлабока интеграција на државата која пристапува. Имено, новата методологија за проширување гарантира дека државата која пристапува ќе може да стане дел од заедничките политики пред вистинското пристапување преку т.н. **забрзана интеграција** или „*фазно пристапување*“. Ваквото фазно пристапување ќе може да се оствари само ако државата која пристапува оствари забележителен и доволен напредок во реформските приоритети утврдени низ преговорите. Оттаму, преговарачката рамка следејќи ја методологијата, обезбедува забрзано интегрирање, притоа гарантирајќи ја функционалноста на Унијата, како и спроведливоста на одлуките на државите членки.

Ако се имаат предвид новата методологија и групирањето по кластери, односно ако Северна Македонија посветено работи на спроведувањето на договорените реформски приоритети, тогаш државата ќе може преку фазното пристапување да се вклучи во соодветните политики на Европската Унија, внатрешниот пазар, финансиските програми и така натаму, на тој начин да обезбедувајќи дополнителен бенефит од реформите. Дополнително, хармонизацијата на законодавството и поврзаноста со политиките на Унијата, како и поблиската соработка со меѓународните финансиски институции за државата ќе гарантира пристап и до зголемени инвестиции и поголема искористеност на европските фондови. Сето ова ќе придонесе за јакнење на довербата помеѓу граѓаните што ќе доведе до натамошно забрзување на интеграциите.

Од другата страна, ако државата не се придржува кон преземените обврски со преговорите, т.е. не ги спроведува реформските приоритети од процесот, тогаш не само што ќе изостане забрзаната интеграција, туку може да се соочи со забавување на процесот, враќање назад во процесот или пак целосно запирање на истиот. Имено, новата методологија за проширување зборува за предвидливост на процесот и воведување на корективни мерки, односно за конкретни случаи во кои соодветните корективни мерки ќе можат да се применат. Оттаму, рамката за преговори следејќи ја методологијата гарантира дека овие случаи ќе бидат прецизно утврдени, а корективните мерки и начинот на политичкото управување со процесот доволно јасни.

Анализата на новата методологија за проширување, на преговарачките рамки за Црна Гора и за Србија, како и на преговарачката рамка за Северна Македонија, посочуваат на четири случаи во кои политичкото управување со процесот ќе предизвика преземање на корективни мерки. Притоа, случаите опфаќаат назадување во однос на вредностите и првиот кластер, како и назадувања кај другите поглавја и кластери и кај провизорно затворените кластери.

Првиот случај подразбира утврдено сериозно и упорно прекршување на вредностите врз кои почива Европската Унија. Во овој случај Комисијата или одредена држава членка може да препорача запирање на преговорите, односно конкретни услови по чие исполнување истите ќе можат да продолжат.

Вториот случај ги опфаќа сериозното и продолжено назадување кај реформите од првиот кластер, односно недоволното напредување кај првиот кластер споредено со останатите поглавја и кластери што создава дисбаланс во преговорите. Притоа, Комисијата или било која држава членка можат да препорачаат времено запирање на отворањето или затворањето нови поглавја до постигнувањето на потребниот баланс на преговорите.

Третиот случај подразбира забавување на реформскиот процес кај провизорно затворените поглавја или кластери, или неуспех во имплементирањето на преземените обврски, односно преодните репери. При ваков случај, повторно Комисијата или било која држава членка можат да препорачаат одново отворање на провизорно затвореното поглавје или кластер.

Четвртиот случај претставува значително назадување кај кластер или поглавје кое се уште не е провизорно затворено. Конечно и во овој случај Комисијата или држава членка можат да препорачаат запирање на преговорите во соодветниот кластер или поглавје и враќање на истите од почеток.

Очигледно, во својата улога на чувар на договорите, но и како преговарач во името на Унијата, Европската комисија може да направи проценка кога Северна Македонија ќе се најде во еден од четирите претпоставени случаи. Од предложената преговарачка рамка е сосема јасно дека државите членки во Советот ќе одлучуваат со квалификувано мнозинство, односно обратно квалификувано мнозинство¹⁹ за запирањето на преговорите поради некој од претходно наведените четири случаи, или пак за нивното продолжување. Од разговорите во работната група на Советот, меѓутоа, останува нејасно кој од начините за одлучување ќе го изберат државите членки и кој начин на одлучување ќе се најде во конечната верзија од рамката. Сепак, најважно е дали Советот за обновување на текот на преговорите ќе бара едногласност. Инсистирањето на едногласност ќе значи повеќе можност за натамошна злоупотреба на процесот, а казнувањето на политички раководениот процес ќе го претвори во изживување врз државите кои пристапуваат.

¹⁹ Обратно квалификувано мнозинство значи дека предлогот на Европската комисија ќе се смета за усвоен освен ако Советот на ЕУ не го одбие или измени со квалификувано мнозинство.

ПРИСТАПУВАЊЕТО ЗНАЧИ ПРЕЗЕМАЊЕ НА ЗАЕДНИЧКИТЕ ПРИДОБИВКИ

Пристапувањето и преговорите имплицираат преземање на обврски од страна на Северна Македонија како идна држава членка. Поточно, преку пристапувањето Северна Македонија се обврзува најпрвин на превод, а потоа и преземање, т.е. хармонизација на националното законодавство со „заедничките придобивки на Унијата“ (*Acquis Unionaire*) или европското законодавство. За појаснување, преземањето на заедничките придобивки за Северна Македонија не значи само усогласување со европското законодавство, туку и негова ефективна примена. Оттука, произлегува дека Северна Македонија ќе треба најпрвин да направи соодветен превод на севкупното европско законодавство²⁰, како и да обучи доволен број на преведувачи и толкувачи кои ќе работат на преводот, а ќе го гарантираат функционирањето и на европските институции. Потоа, во рамките на процесот на хармонизацијата, Северна Македонија ќе го преземе и ќе го вгради во своето, законодавството на Европската Унија.

Во текот на пристапувањето, т.е. преку преземањето на заедничките придобивки, Северна Македонија ќе се обврзе и на укинувањето на сите законодавни акти кои биле усвоени во претходните фази на интеграцијата, а кои произлегуваат од европско законодавство што е директно применливо во државите членки²¹. На истиот начин, во пристапувањето, Северна Македонија ќе се обврзе да ги прифати и исходот од сите други преговори и склучени меѓународни договори, кои се случиле претходно, или во процес паралелен со преговорите со нас²².

Ако **пристапувањето значи преземање на европското законодавство**, тогаш **преговорите значат утврдување на преодни рокови и постапка за**

²⁰ <https://alsat.mk/mk/dimitrov-ja-potpisha-ramkovnata-sporogodba-za-prevod-na-pravoto-na-eu/>

²¹ Основачките договори не дозволуваат постоење на двојно законодавство. Оттаму, законодавството кое сме го усвоиле низ процесот на апроксимација, согласно член 68 од Спогодбата за стабилизација и асоцијација, а се однесува на прашања пропишани со Регулативи на Унијата (директно применливи правен акт) ќе биде укинато во моментот на пристапување во Унијата.

²² Под претпоставка дека преговорите ќе отпочнат истовремено, за Северна Македонија и за Албанија, двете држави ќе преговараат посебно со Унијата. Секако, најдобро е ако Преговарачката група на Северна Македонија ги земе предвид преговорите на Албанија и во своите преговори истакнува потреби или потенцијални проблеми за кои треба да се биде свесен и да се предвидат во конечниот договор. Меѓутоа, Северна Македонија, како идна членка на Унијата, ќе се обврзе да го прифати исходот од преговорите на Албанија.

обезбедување на целосна хармонизација. Дополнително, за потребите на целосна хармонизација, преговорите можат да опфатат **договарање на преодни мерки** кои ќе бидат директна поддршка на државата пристапничка, **Северна Македонија**, кои ќе важат или ќе се применуваат во текот на утврдениот преоден рок. Конечно, за *Европската Унија*, преговорите значат утврдување на *потребни модификации на постоечкото законодавство* кое ќе треба да го антиципира пристапувањето на Северна Македонија, како утврдување на специфични аранжмани и заштитни мерки. Притоа, Унијата нема да ги направи овие модификации самостојно, туку тоа ќе го прави заедно со Северна Македонија и ќе стапи на сила со денот на пристапувањето.

Заедничките придобивки на Европската унија или европското законодавство (*Acquis Unionaire*) вклучува:

- Содржината, принципите, вредностите и политичките цели на основачките договори;
- Актите кои ги усвојуваат институциите на ЕУ во согласност со договорите, како и прецедентното право кое го создава Судот на правдата со своите одлуки;
- Било кои други акти, без оглед дали се правно обврзувачки, а се усвоени во рамките на Унијата, како што се меѓу-институционалните договори, резолуции, изјави, препораки и упатства;
- Меѓународни договори склучени од Унијата, од Унијата и државите членки, како и оние склучени помеѓу државите членки што се однесуваат на функционирањето на Унијата.

Успехот на преговорите не се мери со бројот на утврдени преодни рокови и преодни мерки. Впрочем и Европската Унија ќе тежнее кон прифаќање на што помал број на истите. *Успехот на преговорите не се мери ниту со должината на утврдените преодни рокови.* Комисијата како преговарач во името на Унијата ќе инсистира да го гарантира функционирањето на институциите, внатрешниот пазар и заедничките политики. Оттаму, за **успешни преговори се оние кои ги ангажираат сите постоечки ресурси, се засновани на сите постојни плански процеси, а ги земаат предвид потребите на граѓаните, индустријата и државниот буџет.**

КОНФЕРЕНЦИЈА ЗА ПОЛИТИЧКО ВОДСТВО И ДИЈАЛОГ

Стандардот за преговорите вели дека тие се водат преку **меѓувладини конференции**. Меѓувладините конференции кај сите меѓународни преговори, а кај оние за пристапување во Унијата особено, имаат за цел да обезбедат политичко водство и платформа за натамошен дијалог помеѓу страните во преговорите. Во случајот, тоа се Република Северна Македонија и Европската Унија.

Согласно новата методологија за проширување и преговарачката рамка, меѓувладините конференции се одржуваат еднаш годишно, по усвојувањето на заклучоците за проширување од страна на Советот и претставувањето на годишниот пакет за проширување. Сепак, за појаснување, меѓувладината конференција нема да започне и да заврши веднаш, истата може да продолжи и да се смета за отворена подолг временски период.

Преговорите се одржуваат под раководство на претседателството со Советот, т.е. државата која го има претседателството. Оттаму, ангажманот на Германија и германското претседателство за усвојувањето на преговарачката рамка. Имајќи го претходното предвид, претседавач на конференцијата, кога таа е на министерско ниво е министерот за надворешни работи или министерот за Европа од државата на претседателството. Ако конференцијата е на заменичко или техничко ниво, тогаш претседавач секогаш е шефот на делегацијата домаќин, односно на Унијата.

Според правилата на Унијата, меѓувладината конференција се одржува во Брисел, освен во периоди кога Советот се одржува во Луксембург, каде што ќе биде пренесено седиштето на конференцијата. Новото нормално и пандемијата на КОВИД-19 не научи дека се што вообичаено се организираше како средба во живо, веќе може да биде организирано и како виртуелен состанок. Оттаму, не треба да изненади ако меѓувладината конференција се организира и како виртуелен состанок.

Искусството од Црна Гора и Србија, вели дека меѓувладините конференции на министерско ниво се одржуваат еднаш годишно, додека конференциите на заменичко, или техничко ниво се одржуваат почесто, според потребите. Дополнително, според потребите се организираат и конференции на работни групи за потребите на разгледување на конкретни прашања и постигнување на специфични резултати.

СЕ УШТЕ ВО ПРВАТА ФАЗА НА ПРИСТАПУВАЊЕТО

Познавачите на процесот, пристапувањето го делат на **фаза 1 - следење и скрининг, фаза 2 - преговори и пристапување** и **фаза 3 - заклучување на преговорите и ратификација**²³. Секоја од фазите опфаќа повеќе чекори кои ја прават содржината на истата и на процесот во целост. Ваквата поделба, како и наведените чекори, не се апсолутна вистина. Таа не е дел од рамката за преговори, туку претставува функционално групирање на сродни активности на Советот на ЕУ, Европската комисија, Европскиот парламент и државите членки, како и на државата во процесот на пристапување. Следејќи го ваквото функционално групирање на активностите, Северна Македонија се уште се наоѓа во првата фаза на пристапувањето. Притоа, Советот на ЕУ има донесено одлука за отворање на преговорите со Северна Македонија²⁴, а Европската комисија веќе го имплементираше *објаснувачкиот скрининг*²⁵.

Во објаснувачкиот скрининг на тимови од Северна Македонија им беа презентирани главните елементи на заедничките придобивки на ЕУ или европското законодавство. Исто така, во презентациите се објаснуваа целите на секој од претставените акти, постапките за имплементација, начините на прибирање на податоци за имплементацијата и споделување на истите со Европската комисија итн. Во следниот чекор, *билатерален скрининг*, Северна Македонија и нејзините тимови, откако веќе се запознале со европското законодавство во секое од поглавјата ќе можат да направат анализа на недостатоците и потребните реформи и за истите ќе ја информираат Европската комисија. Билатералниот скрининг претставува затворена конференција во која македонските тимови ќе работат со тимовите на Европската комисија. По завршувањето на билатералниот скрининг, Европската комисија ќе изготви извештај кој потоа Советот на ЕУ ќе го усвои. Извештајот содржи оценка колку државата е усогласена со европското законодавство во соодветното поглавје или кластер и дали можат да отпочнат преговорите.

Во извештајот од билатералниот скрининг Комисијата може да предложи, а тоа можат да го сторат и државите членки, исполнување на конкретни реформски зафати како услов за отворање на преговорите, или *репери за отворање на преговорите*. Реперите за отворање на преговорите се утврдуваат како начин да се подготви државата за натамошна хармонизација во

²³ <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/faze-u-procesu-pregovora>

²⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_519

²⁵ <https://www.sep.gov.mk/page/?id=101#YCUyr2hKg2x>

соодветниот кластер или поглавје, односно да се постават институциите потребни за натамошно усогласување. Кај некои поглавја или кластери, Комисијата или државите членки, можат да препорачаат, а Советот да одлучи да бидат утврдени и преодни репери. Преодните репери се утврдуваат како начин за следење на усогласувањето и напредокот кој државата го остварува. Конечно, за некои од поглавјата се утврдуваат и репери за затворање на преговорите. Овој тип на репери се утврдуваат со цел да се покаже подготвеност и насока на преговорите, како и подготвеност за процедурите за ратификација и подоцнежното членство. Ако бидат утврдени репери, тогаш Европската комисија ќе продолжи да врши мониторинг со цел да ги следи реформските чекори на државата. Преку следењето, Комисијата ќе направи проценка дали Северна Македонија ги исполнила реперите. Доколку државата направила доволно напредок и ги исполнила реперите, тогаш Комисијата ќе препорача, а Советот на ЕУ ќе одлучи да бидат отворени преговорите во конкретното поглавје или кластер, да се продолжи понатаму со преговорите, односно преговорите да бидат затворени.

Утврдување на репери за затворање и нивното исполнување сепак не значи дека преговорите во поглавјето, односно во кластерот ќе бидат и конечно затворени. Станува збор само за провизорно или времено затворање што практично значи дека преговорите во соодветното поглавје запираат и се сметаат дека се завршени се до целосното завршување на преговорите. На крајот на преговорите, откако сите кластери и поглавја биле провизорно затворени, Комисијата ќе изготви конечен извештај со кој ќе ја процени состојбата во Северна Македонија и подготвеноста за справување со обврските од членство и ќе му препорача на Советот конечно затворање на преговорите.

Во секој од посочените случаи на утврдување на репери, оценка на нивната исполнетост, отворање на преговорите, продолжување со истите, временото затворање на преговорите, како и конечното затворање на преговорите одлуката ја носи Советот на Европската Унија. Притоа, Советот одлучува на вообичаен начин за политиката за проширување, или едногласно.

СЕ ЗАВИСИ ОД НАС

Новата методологија за проширување, зборува за преговорите како за динамичен процес, а предвидува дека за секој од кластерите државава ќе преговара по една година. Практично тоа значи дека во период од 6, или најдолго 7 години Северна Македонија би требало да ги заврши преговорите. Ако преговорите започнат оваа година, тогаш би можело да се очекува во 2028 година, Северна Македонија да стане членка на Европската Унија. Вака одредениот датум за пристапување звучи далечно, но должината на преговорите помеѓу 6 и 7 години, е во ниво на должината на преговорите на новите држави членки од 2004, 2007 и 2013 година.

Кон крајот на преговорите, договорните страни ќе утврдат и датум за пристапувањето, што се поврзува со потребата да се прецизираат некои одредби кои се однесуваат на работата на институциите и особено со финансиските импликации од пристапувањето. Иако за датумот на пристапување се разговара кон крајот на преговорите, за истиот треба да се размислува уште од самиот почеток. На тој начин државата ќе постави цел и ќе ја утврди динамиката на процесот. Иако Советот и државите членки ги управуваат преговорите, се зависи од нас.

ПАТОКАЗ ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ

Првата меѓувладина конференција нема да значи и суштински почеток на преговорите. Таа ќе биде отворена, ќе ги сослуша изјавите за отворање на претседателството и на нашата државна делегација и ќе биде затворена. Суштинските преговори ќе започнат на втората меѓувладина конференција, а до тогаш државата ја очекува многу работа. За почеток на преговорите со Северна Македонија, Европската комисија во предлогот на преговарачката рамка предлага три репери за отворање на преговорите во првиот кластер:

Патоказ за владеењето на правото кој ќе ги содржи приоритетите за постапување и постигнување на целосна усогласеност во поглавјата 23 и 24;

Патоказ за реформата на јавната администрација кој ќе ја гарантира функционалноста на државата во процесот и идната функционалност на Унијата; и

Патоказ за функционирање на демократските институции кој ќе ги гарантира вредностите на Унијата, пред се демократијата.

Со изготвувањето на овие три патокази Северна Македонија ќе утврди приоритети за постапување и постигнување на целосна усогласеност во поглавјата од првиот кластер. Дури откако патоказите ќе бидат изготвени, а Советот на ЕУ ќе биде задоволен од истите и од нивото на подготвеност на Северна Македонија, едногласно ќе одлучи за отворање на преговорите во првиот кластер. Токму поради тоа првата меѓувладина конференција го означува формалниот почетокот на преговорите, но, втората меѓувладина конференција значи и почеток на суштинските преговори. Сепак, до усвојувањето на предлогот за Рамката за преговори за пристапување на Северна Македонија, патоказите ќе продолжат да бидат само дел од дебатите без било каква промена, дури и без да се знае што точно ќе содржат овие документи.

Во очекување на почетокот на преговорите Северна Македонија нема направено значително поместување во спроведувањето на реформите. Последните акциски планови беа популарниот „3-6-9“²⁶ односно „Планот 18“²⁷ и претставуваа исклучително тесна и фокусирана работа насочена кон одлуката за отворање на преговорите. Во истиот период, последната **Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија** беше

²⁶ <https://vlada.mk/plan-3-6-9>

²⁷ <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/2077>

усвоена во 2017²⁸ година, а се однесуваше на периодот 2017-2019²⁹ година. Нема никакво оправдување за ваквиот застој, особено ако се има предвид фактот дека членот 68 од Спогодбата за стабилизација и асоцијација е доволно широк и со апроксимацијата го опфаќа целокупното европско законодавство. Ако навистина сакаме „да ги донесеме ЕУ стандардите дома“, тогаш ни претстои сериозна работа, не само за изготвување на патоказот, туку и за негово упорно следење. Од другата страна, во очекување на билатералниот скрининг и анализата на разликите за усогласеноста со европското законодавство ниту Европската комисија нема направено значително поместување во процесот и се уште нема отпочнато со подготовки и ги нема утврдено содржините на патоказите за пристапување.

Патоказот за пристапување е тука и тој е доволно јасен. За жал, патот на Република Северна Македонија кон ЕУ повторно се вие во круг. За да излеземе од кругот потребно е одново храбро решение, а имајќи ги предвид потребата за геополитички пристап во проширувањето³⁰ и најавата за геополитичка Унија³¹ овој пат храброто решение треба да биде од Унијата. Дури и во отсуство на усвоена преговарачка рамка, Европската комисија може да предложи, а државите членки да се согласат со продолжување на процесот. Продолжувањето треба да вклучи „билатерален скрининг“ за првиот кластер кој ќе заврши со изготвените патокази како што се предвидени со предлог преговарачката рамка.

Притоа, ако го дозволи тоа, Европската Унија нема да загуби ништо. Имено, во јули 2018 година, Европската Комисија одлучи да отпочне со објаснувачкиот скрининг иако немаше одлука за формален почеток на преговорите. Во периодот од септември 2018 до февруари 2020 година, Северна Македонија ги измина речиси сите поглавја од објаснувачкиот скрининг, без притоа државава да премине во нова фаза од пристапувањето. Ако Комисијата добие задача да направи билатерален скрининг само за првиот кластер тоа ќе претставува директен придонес кон почитувањето на европските вредности, а со тоа и поддршка за идните преговори, кога и да започнат.

Одобрувањето на “билатерален скрининг“ за првиот кластер ќе може да биде искористено и како алатка за информирање и одржување на поддршката за пристапување кај нашите граѓани. Имајќи предвид дека приста-

²⁸ <https://www.sep.gov.mk/post/?id=13#YB6cROhKg2x>

²⁹ https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/00_NPAA2017_Vlada_31.07.2017.pdf

³⁰ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649332/EPRS_BRI\(2020\)649332_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649332/EPRS_BRI(2020)649332_EN.pdf)

³¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408

пувањето трае предолго, а билатералните спорови се главната причина за одолговлекување на процесот поддршката која македонските граѓани ја даваат на пристапувањето се повеќе опаѓа³². Од друга страна, одобрувањето на „билатерален скрининг“ ако правилно се комуницира, може да биде инструмент за влевање на дополнителна доверба кај европските граѓани за сериозноста на пристапот на ЕУ и контролата која ја вршат државите-членки. Конечно, во овие интересни времиња, за портфолио како што е проширувањето, тоа може да биде успех повеќе за комесарот Вархеји.

Гледано низ призмата на односите помеѓу Северна Македонија и Бугарија, одобрувањето на „билатерален скрининг“ може да биде претставено како исполнување на периодот до надминувањето на билатералниот проблем, односно дополнителен притисок врз двете држави и временско ограничување на овие преговори. Имено, во оној момент кога Северна Македонија и Бугарија ќе го надминат билатералниот спор, ние само ќе бидеме далеку поподготвени за преговори и усогласени со европското законодавство.

Мнозинството граѓани, дури 56%, не се согласуваат со ставот дека „Владата и институциите имаат капацитет да ги спроведат реформите без надворешен притисок“³³, иако изминатите три декади независност имало и такви примери во кои успешно сме се справувале со предизвиците. Сепак, за успехот на овој „билатерален скрининг“ партнерството е клучно, партнерство во формат на некогашниот твининг. Најпрвин, партнерство помеѓу Северна Македонија и една, повеќе или пак сите држави членки, како и партнерство помеѓу Владата и Европската комисија. Ваквото партнерство ќе значи гаранција дека изготвените патокази ќе биде соодветни, а утврдените приоритети навистина ќе значат подобрување на состојбата во конкретната област и зајакната хармонизација со Унијата. Второто е партнерство помеѓу Европската комисија и граѓанското општество. Ова партнерство ќе помогне дури „да ги донесеме ЕУ стандардите дома“ да им објасни на граѓаните зошто се потребни секоја од поединечните реформи, како тие ќе го менуваат квалитетот на нивниот живот, а ќе бидат и дополнителна контрола за посветеноста на институциите.

Преминувањето во ваква форма на „билатерален скрининг“ без очекување дека потоа веднаш ќе отпочнат и преговорите во првиот кластер не е најдобрата опција за државава. Но, преминувањето кон ваква форма на „билатерален скрининг“ ќе го подобри нивото на подготвеност на државата, ќе придонесе за подобрување на степенот на владеењето на правото и функционирањето на демократските институции што ќе значи успех во прегово-

³² <https://mcms.mk/en/news-and-publicity/news/2285-gragjanite-se-somnevaat-vo-kapacitetot-na-vlastite-za-sproveduvanje-reformi-bez-nadvoreshen-ritisok.html>

³³ Ibid 22

рите во иднина, тогаш кога ќе започнат. Веројатно дури и можност за побрзо напредување во истите. Конечно, преминувањето во ваква форма на „билатерален скрининг“ ќе овозможи натамошно напредување во однос на обврските за апроксимација на националното законодавство со тоа на Унијата, како и претставува можност за Владата да се пофали дека сепак процесот на пристапување во Европската Унија не е целосно запрен, додека работи на одржување на дадениот збор **да ги донесе ЕУ стандардите дома.**

