

Предизвици

СПИСАНИЕ ЗА ОПШТЕСТВЕНИ ПРАШАЊА

РЕВИДИРАН ЕУ ПРИСТАПЕН ПРОЦЕС НОВ ГЕОПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ, НОВИ МОЖНОСТИ, СТАРИ РИЗИЦИ



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

БРОЈ 18
06/2023

Презивници

СПИСАНИЕ ЗА ОПШТЕСТВЕНИ ПРАШАЊА

РЕВИДИРАН ЕУ ПРИСТАПЕН ПРОЦЕС: НОВ ГЕОПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ, НОВИ МОЖНОСТИ, СТАРИ РИЗИЦИ



ПРЕДИЗВИЦИ - списание за општествени прашања

ТРИМЕСЕЧНИК - излегува четирипати годишно
(март/јуни/септември/декември)

ГОДИНА IV
БРОЈ 18
ЈУНИ 2023
Бесплатен примерок

ИЗДАВА
ФОНДАЦИЈА „ФРИДРИХ ЕБЕРТ“ – СКОПЈЕ

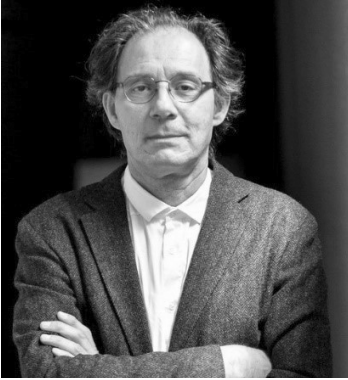
РЕДАКЦИЈА:
Билјана Георгиевска (главен уредник)
М-р Нита Старова (заменик главен уредник)
Д-р Ванчо Узунов
Д-р Ана Чупеска
М-р Лура Положани

ПРЕВОД НА АНГЛИСКИ:
Лукреција Маљковиќ Атанасовска

ЛЕКТОР:
Инда Костова Савиќ

ГРАФИЧКИ УРЕДНИК:
Стефан Стојковски, КОНТУРА

Текстовите се примаат на адреса:
Фондација „Фридрих Еберт“
бул. „8 Септември“ 2/2-5
1000 Скопје (ТЦЦ Гранд Плаза)
Тел. + 389 2 3093-181/-182
Е-пошта: nita.starova@fes-skopje.org



ВАНЧО УЗУНОВ

Списанието „Предизвици“ се објавува веќе петта година. До сега се објавени седумнаесет изданија, ова е осумнаесеттото. Секој број е посветен на одделна и во тој период (нај)актуелна општествена тема. Така, до сега беа опфатени бројни теми и аспекти од нашата општествена реалност. Сепак, меѓу нив, само за една тема ова е трето издание. Ќе прашате, која е таа тема? Одговорот е лесен: темата за ЕУ, односно за проблемите и предизвиците на патот кон приклучување на Република Северна Македонија во ЕУ.

Овој краток рекапитулар поставува една интересна дилема: зошто е тоа така? Дали затоа што приклучувањето кон ЕУ е најважната тема? Темата е навистина битна, но тоа не е причината. Туку, причината лежи во честата, поточно постојаната променливост на контекстот што го обработува таа тема. Така, првиот број на списанието, објавен за првото тромесечје во 2019 година, а што, едновременно, беше посветен на „темата ЕУ“, носеше наслов: „Постпреспанска Македонија и предизборна Европа“. Тогаш беа актуелни предизвиците што произлегоа од измената на името на државата и очекувањата дека работите во однос на приклучувањето на РСМ кон ЕУ ќе се менуваат брзо и во добар правец. Работите се изменија, но, за жал, не токму според предвидувањата и очекувањата (а можеби, поточно е да се каже посакувањата?). Потоа, токму пред една година, изданието број 14 за второто тромесечје од 2022 година носеше наслов: „Европа во криза, Балканот во неизвесност“. Кризата од пандемијата „Ковид-19“ беше помината, но започна војната во Украина, а со тоа цела Европа – секако и ЕУ – влезе во нова криза. Предизвиците беа големи за сите држави во Европа, но Балканот, а и ние со него, влеговме во период на неизвесност што ќе се случува.

Ни претстоеше година со „тешка зима“, без доволно (евтина) енергија и со инфлација во пораст. Но, и тоа помина, при што „технократскиот“ аспект на приклучување кон ЕУ беше оставен на „стенд-бај“.

Сега, овој број на списанието „Предизвици“, по реден број осумнаесетти и за интервалот на второто тромесечје на 2023 година, одново е со наслов поврзан со ЕУ – „Ревидиран процес на проширување на ЕУ: нов геополитички контекст, нови можности, исти ризици“. Самиот наслов кажува доволно. Кризата (нејзиниот енергетски и инфлаторен контекст) не е помината, но барем е канализирана. Меѓутоа, војната создаде нов геополитички контекст во Европа (и ЕУ) и тој создава нови можности. Во широка смисла, тие се наречени „ревидиран процес на проширување“. Но, што станува со ризиците? Со знак прашалник, тие остануваат исти. Но, дали?

Редакцијата на списанието го подготви овој број имајќи ги предвид овие аспекти и во потрага по одговор на наведените дилеми. Секако дека тука не се опфатени сите детали од темата, но целта не е таа. Туку, да се понуди платформа за дебата, да се постават нови прашања и да се понудат одговори на нив. А, како што стојат работите, во иднина, секако, ќе следат и нови изданија на „Предизвици“ посветени на темата приклучување на Република Северна Македонија кон Европската Унија.

3 ЕДИТОРИЈАЛ

6 НАЈМОЌНОТО ОРУЖЈЕ

THE MOST POWERFUL
WEAPON

РАДМИЛА ШЕЌЕРИНСКА

37 ОСТВАРЛИВО ЛИ
Е ЧЛЕНСТВОТО ВО
ЕВРОПСКАТА УНИЈА ДО
2030 ГОДИНА И ШТО НЁ
ОЧЕКУВА НА ПАТОТ?

ДРАГАН ТИЛЕВ

55 УСТАВНИТЕ ИЗМЕНИ –
ЧЕКОР КОН НЕИЗВЕСНОСТ
ИЛИ ЧЕКОР КОН ЕУ?

РЕНАТА ДЕСКОСКА

68 ИТНИ ИНВЕСТИЦИИ
ЗА ПОДИГАЊЕ НА
КВАЛИТЕТОТ НА ЖИВОТ

САНЕЛА ШКРИЈЕЉ

77 ЕВРОПСКАТА УНИЈА И
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
– НОВИ ПРЕДИЗВИЦИ
ЗА НОВИ ШАНСИ БЕЗ
ПРЕСЕДАНФАНИ КАРАНФИЛОВА
ПАНОВСКА



НАЈМОЌНОТО ОРУЖЈЕ

РАДМИЛА ШЕЌЕРИНСКА

ПРВОТО ПРАШАЊЕ Е ДАЛИ НАВИСТИНА СЕ ИЗМЕНИЈА ПОЗИЦИИТЕ НА ЕУ, ОСОБЕНО НА ПОСКЕПТИЧНИТЕ ЧЛЕНКИ? ДАЛИ ВОЈНАТА ВО УКРАИНА ЌЕ ДАДЕ ПОТТИК НА ПРОШИРУВАЊЕТО КОН БАЛКАНОТ И НА ИСТОК? ДАЛИ НОВИОТ БЕЗБЕДНОСЕН ПРЕДИЗВИК НАВИСТИНА СОЗДАДЕ МОМЕНТУМ ЗА ПРОШИРУВАЊЕТО? И НАЈВАЖНО – ДАЛИ ТОЈ МОМЕНТУМ ЌЕ ТРАЕ? МОЈА ОЦЕНКА Е ДЕКА ПОМЕСТУВАЊЕТО НА ГЕОПОЛИТИЧКИТЕ ТЕКТОНСКИ ПЛОЧИ РЕАЛНО ЈА ПОДОТВОРИ ВРАТАТА ЗА НАШЕ ИДНО ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ, НО ДЕКА ТОА НЕМА ДА ТРАЕ ДОЛГО: ТИЕ ШТО ЌЕ ЈА ИСКОРИСТАТ (ПОД) ОТВОРЕНАТА ВРАТА, ЌЕ БИДАТ ИДНИТЕ ЧЛЕНКИ ВО СЛЕДНИТЕ 10 ГОДИНИ. ОСТАНАТИТЕ ЌЕ ОСТАНАТ ВО ДОСЕГАШНОТО ЛИМБО; ДО ЕВРОПА, НО НЕ ВО НЕА! УКРАИНА, НА КРАЈОТ НА ГОДИНАТА ВЕРОЈАТНО ЌЕ ГИ ПОЧНЕ ПРЕГОВОРИТЕ СО ЕУ. САКАЛЕ ИЛИ НЕ, ТОА ЌЕ СОЗДАДЕ ДВЕ ПОДГРУПИ ВО ПРОЦЕСОТ: ДРЖАВИ КОИШТО ПРЕГОВАРААТ И ДРЖАВИ КОИШТО ЧЕКААТ. ОЧЕКУВАЊАТА ДЕКА НЕМА ПОТРЕБА ЗА БРЗАЊЕ (И ОНАКА ПРОЦЕСОТ ЌЕ ТРАЕ), ДЕКА ЗНААТ ОТИ ПОВЕЌЕ ЗАСЛУЖУВАМЕ – СЕ ПОГРЕШНИ, НЕРЕАЛНИ И ОПАСНИ

„Work for something because it is good, not just because it stands a chance to succeed.“

Václav Havel

Историјата никогаш не ги простува стратешките грешки. Тоа се оние ситуации кога погрешно ќе го „прочитате“ моментот, кога нема да ја разберете играта, кога ќе го повлечете најлесниот потег или ќе бидете себични и кусогледи. Грешката се прави лесно, и преку ноќ, но штетата е голема, а цената се плаќа долго.

Најлесно е да згрешите тогаш кога светот околу вас се менува. Се проверува односот на силите, се тестираат сојузниците и противниците, се формулираат нови правила, новите ризици стануваат видливи, но и некои новоотворени врати.

Токму ваков е актуелниот македонски, балкански и европски предизвик: да се донесе вистинска одлука во време на тектонски геополитички измени и војна на европскиот

континент, одлука која го дефинира успехот и иднината на политиката на ЕУ проширување – политика која се трансформираше од „најуспешен инструмент на заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ“ во повеќекратен циклус на изневерени очекувања и фрустрација во пораст од обете страни.

Целта на овој текст е да даде одговор на три важни прашања: дали навистина вратата за проширување се „подотвори“, т.е. дали има, т.н., нов одржлив моментум за проширување во Унијата; што со темпото и квалитетот на домашните реформи кај земјите-кандидати и како да се обезбеди видлив и успешен процес на ЕУ проширување.

КОЛКУ ПАТИ СМЕ ЧУЛЕ И
КАЖАЛЕ ДЕКА ЧЛЕНСТВОТО ВО
ЕУ СЕ „ОДРАБОТУВА“ ДОМА?
КОЛКУ ПАТИ СМЕ КОМЕНТИРАЛЕ
ДЕКА ВРЕДНОСТА НА
ПРОШИРУВАЊЕТО НЕ Е
САМО КРАЈНАТА ЦЕЛ, ТУКУ:
ПРОЦЕСОТ НА ДОМАШНИ
РЕФОРМИ, ГРАДЕЊЕ
ПОСИЛНИ ИНСТИТУЦИИ
И СОЗДАВАЊЕ ПОДОБРА
ДРЖАВА ЗА ГРАЃАНИТЕ? КОЛКУ
ПАТИ СМЕ СЕ „КОЛНЕЛЕ“ ВО
КОПЕНХАШКИТЕ УСЛОВИ
КАКО РЕЦЕПТ ЗА ОДГОВОРНА
ПОЛИТИКА? БЕЗБРОЈ ПАТИ. ЗА
ЖАЛ, ИСТО ТОЛКУ ПАТИ СМЕ СЕ
ПОЖАЛИЛЕ ДЕКА НЕ УСПЕАВМЕ
ДА ГИ ВГРАДИМЕ РЕФОРМИТЕ
И ПРОШИРУВАЊЕТО ВО
ПОЗИТИВНА СПИРАЛА ВО КОЈА
ТИЕ МЕЃУСЕБНО ЌЕ СЕ ХРАНАТ
И ЌЕ ГО ТРАНСФОРМИРААТ
ОПШТЕСТВОТО ПРЕКУ:
ВНАТРЕШЕН КОНСЕНЗУС,
СИЛЕН РЕФОРМСКИ ПОРИВ И ЕУ
НАГРАДИ

Моментум или момент

Речиси не постои актуелна анализа на ЕУ проширувањето којашто не зборува за сериозна измена во односот на Европската Унија и нејзините земји-членки кон ова прашање по руската агресија врз Украина. Чести се повиците до Западен Балкан да го искористи создадениот моментум и да не ја пропушти шансата врзана за интересот на Европската Унија да обезбеди мир и стабилност. Најавите за поголем апетит и изменет пристап кон проширувањето дојдоа уште со изборот на новата Европска комисија предводена од Урсула фон дер Лајен, со инсистирањето дека се работи за „геополитичка Комисија“¹ која ја „реафирмира европската перспектива на Западен Балкан... со кој Европската Унија го споделува истиот: континент, историја, култура и предизвици“.² Уште во 2021 година, Комуникациската стратегија за проширување на Европската комисија потсети дека „кредибилна политика на проширување

1 Говор на претседателката на ЕК во Европскиот парламент, 27 ноември 2019
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408

2 Ibid.

(изградена врз строга, но фер условеност) е геостратешка инвестиција во мирот, стабилноста и економскиот развој на цела Европа“.³ Сепак, овие политички пораки не се материјализираа во реален напредок во поглед на самиот процес: Црна Гора и Србија не забележаа видливо придвижување на реформите, ниту на преговорите; Северна Македонија и Албанија не ги започнаа пристапните преговори; додека, пак, Босна и Херцеговина и Косово не можеа да добијат дури ни најави за кандидатски статус.

Војната во Украина стави крај на таа инерција и ја зголеми амбицијата за проширувањето и во географски обем и во динамика. На крајот на февруари 2022 година, претседателот на Украина, Зеленски, ја повика Европската Унија „веднаш да ја прими Украина во Унијата преку специјална процедура“,⁴ додека претседателот на Европскиот совет, Мишел, во мај 2022 година, зборувајќи за европска „средба со историјата“ најави дека интеграцискиот процес мора да биде „побрз, постепен и реверзибилен“ за да „создаде нов моментум кој ќе ги охрабри реформите и натамошната европска интеграција“.⁵

Зборовите набргу се потврдија со одлуките за: кандидатски статус на Украина и Молдавија (јуни 2022); почетокот на преговори со Северна Македонија и Албанија (јули 2022); и кандидатскиот статус на Босна и Херцеговина (декември 2022). Сепак, тоа не беше доволно за да ги разубеди скептиците кои подолго време укажуваат дека заморот од проширување во земјите-членки на Европската унија ќе продолжи да го комплицира, одолговлекува и проблематизира членството на Западен Балкан во Европската Унија. За нив спомнатите изјави мора да се анализираат во контекст на иницијативите за Европската политичка заедница, етапно пристапување (staged accession) и процедурите на новата методологија – по што, извлекуваат заклучок, станува јасно дека Европската Унија ги изменила само изјавите, но во суштина, и натаму нуди само ветувања, и тоа за проширување кое никогаш нема да се случи.

3 European Commission, „2020 Communication on EU enlargement policy“

4 Зеленски, говор на 28 февруари 2022 година, www.president.gov.ua/videos/video-archive

5 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/18/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-session-pleniere-du-comite-economique-et-social-europeen/>

НА ПРИМЕРОТ НА ПОВЕЌЕ ДРЖАВИ ВО РЕГИОНОТ СЕ ПОКАЖУВА ДЕКА ДОМАШНИТЕ РЕФОРМИ ЦЕЛОСНО СЕ ВО СЕНКАТА НА ГЕОПОЛИТИКАТА И ОТВОРЕНИТЕ БИЛАТЕРАЛНИ ПРАШАЊА. ПОЛИТИЧКАТА СЦЕНА ВО С. МАКЕДОНИЈА Е ПОД ЦЕЛОСНА ДОМИНАЦИЈА НА МАКЕДОНСКО-БУГАРСКИТЕ ОДНОСИ И ПОТРЕБАТА ОД УСТАВНИ ИЗМЕНИ КАКО ДЕЛ ОД „Т.Н.“ „ФРАНЦУСКИ ПРЕДЛОГ“. СЕКОЈА ЕУ ДЕБАТА ВО ЗЕМЈАТА Е ПОСВЕТЕНА НА ТОА ПРАШАЊЕ, СИТЕ ПРОБЛЕМИ И РЕФОРМИ СЕ ГЛЕДААТ НИЗ ТАА ПРИЗМА, СИТЕ ГРЕШКИ СЕ ОПРАВДУВААТ СО ТОЈ ПРИОРИТЕТ. ВО СРБИЈА, СИТУАЦИЈАТА Е УШТЕ ПОСЛОЖЕНА: НИТУ ЕДНО ВАЖНО ПРАШАЊЕ НЕ МОЖЕ ДА ПРЕДИЗВИКА СООДВЕТНО ВНИМАНИЕ ЗАРАДИ ФОКУСОТ НА СРПСКО-КОСОВСКИТЕ ПРЕГОВОРИ И ПОСТОЈАНИОТ ЕУ ПРИТИСОК ВРЗ СРБИЈА ДА СЕ ПРИКЛУЧИ НА ЕВРОПСКИТЕ САНКЦИИ КОН РУСИЈА

Без разлика дали спаѓаме во: скептици, оптимисти или реалисти – ова се легитимни дилеми. Дваесет години по Солунскиот самит и понудата за членство во ЕУ кон земјите на Западен Балкан, резултатите навистина се разочарувачки: две земји кои преговараат без особен успех, две земји кои се на самиот почеток на преговорите и една земја-кандидат. Затоа, првото прашање коешто треба да го одговориме е дали навистина се изменија позициите на Европската Унија и на (особено поскептичните) земји-членки. Дали војната во Украина ќе даде поттик за проширувањето кон Балканот и на Исток? Дали новиот безбедносен предизвик навистина создаде моментум за проширувањето? И најважно – дали тој моментум ќе трае?

Моја оценка е дека поместувањето на геополитичките тектон-

ски плочи реално ја подотвори вратата за наше идно членство во Европската Унија, но дека тоа нема да трае многу долго: оние коишто ќе ја искористат (под)отворената врата, ќе бидат следните ЕУ членки и тоа во период не подолг од 10 години. Останатите ќе мора да се задоволат со досегашното лимбо: до Европа, но не во неа. Сакам да понудам неколку аргументи во поглед на оваа моја оценка.

Прво, да не заборавиме дека Европската Унија е проект роден во, и заради војна. Првите интеграциски планови во срцето на Европа започнале уште во текот на најтешките битки од Втората светска војна: уште се гинело кога сериозни лидери започнале да разговараат за тоа како понатаму, како европските народи да се „вакцинираат“ против воинствените политики, како да се помират завојуваните страни и како да се исполни заветот „Никогаш повеќе!“ Соработката започнала со навидум техничките прашања на „јаглен и

НАМАЛЕНИОТ ПРИТИСОК
ЗА РЕФОРМИ Е ВИДЛИВ
И ОД ЕВРОПСКА СТРАНА.
ЕДНА ОД FLAGSHIP
ИНИЦИЈАТИВИТЕ НА ЕК ЗА
МОНИТОРИНГ НА СУДСКИТЕ
ПРЕДМЕТИ ВРЗАНИ ЗА
ВИСОКА КОРУПЦИЈА ИЛИ
ЗЛОУПОТРЕБА НА МОЌ
НИКАКО ДА ДОБИЕ НА
ВАЖНОСТ. ТОЈ ИНСТРУМЕНТ
МОЖЕ ДА ГИ НАТЕРА ЗЕМЈИТЕ
КОИ ПРЕГОВАРААТ ДА СЕ
ПОСВЕТАТ СУШТИНСКИ
НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА
ПРАВOTO, НЕ СО ПОСТОЈАНО
МЕНУВАЊЕ ЗАКОНИ, НОСЕЊЕ
АКЦИСКИ ПЛАНОВИ И
ОБУКИ, ТУКУ СО ПОЛИТИЧКА
ВОЛЈА И СИЛНА АКЦИЈА
ПРОТИВ ПОЛИТИЧКИТЕ И
КОРУПТИВНИ ВЛИЈАНИЈА
ВО ПРАВОСУДНИОТ СИСТЕМ.
МОНИТОРИНГОТ МОЖЕ ДА ГИ
ЗАСИЛИ ГЛАСОВИТЕ И МОЌТА
НА ПРОРЕФОРМСКИТЕ
СТРУКТУРИ ВО ИЗВРШНИТЕ
И СУДСКИТЕ ВЛАСТИ
И ДА ИМ ПОМОГНЕ ВО
НЕРАМНОПРАВНАТА БОРБА
СО КОРУПЦИСКИТЕ И
МРЕЖИТЕ ЗА ТРГУВАЊЕ СО
ВЛИЈАНИЕ

челик”,⁶ но во суштина, била мировен проект со изразена амбициозност да гарантира стабилност и просперитет на разрушениот континент.

Второ, секое проширување имало силни противници и затоа чести одлагања. Од трите француски вета кон Велика Британија, до сличните резерви на францускиот претседател Митеран кон проширувањето со земји од Централна и Источна Европа – историјата на Европската Унија е полна со примери на: противење, отпор, одлагања и, најпосле, компромиси. Најчесто компромисите значеле нови членки, но и нови внатрешни правила: секое проширување носело и продлабочување на Унијата.

Трето, речиси секое поголемо проширување било геополитичко и силно врзано за потребата од мир и стабилност. Такви се проширувањата со: Шпанија, Португалија и Грција – водени од интересот да се охрабри и поддржи демократскиот развој на

трите постдиктаторски држави, секоја од нив со важна геополитичка тежина. Но, највидливиот пример е проширувањето со земјите од Централна и Источна Европа. Од денешен аспект, членството на: Полска, Чешка или Словенија, ни изгледа како предвидливо и договорено веднаш по падот на Берлинскиот ѕид. Тоа е сосема погрешен впечаток кој нè водеше до погрешни заклучоци дека резервите кон проширувањето се само наш „баксуз“. Имено, сè до 1993 година ова проширување не било споменувано во политичката агенда на ЕУ. Наместо членство, понудата до земјите од Централна и Источна Европа била договори за трговија и финансиска поддршка, а потоа асоцијативни договори за поттикнување на домашните реформи. Европската комисија појаснила дека нема јасна врска меѓу

6 European Coal and Steel Community

асоцијативните договори и евентуално членство, туку дека договорите се сметаат за перманентно решение за регионот во тој момент бидејќи Европската Уија немала намера да ја интегрира Централна и Источна Европа⁷. Овој пристап бил напуштен само заради безбедносните императиви кои ги наметнале војните во поранешна Југославија. Стравот од регионална дестабилизација и ширење на конфликтите на Европската Унија ѝ наметнал потреба од проактивна надворешна политика, вклучувајќи го и враќањето на темата за проширување⁸.

Безбедносните мотиви не завршуваат тука: Европската комисија сметала дека само: Чешка, Естонија, Унгарија, Полска и Словенија постигнале доволен напредок за да почнат преговори во 1998 година, додека од останатите (Словачка, Бугарија, Романија, Латвија, Литванија и Малта) се очекувале дополнителни реформи. Но, конфликтот во Косово во 1999 година направил дополнителен притисок за преиспитување на оваа одлука. Документот на Европската комисија⁹ ја оценил косовската криза како „егзистенцијална закана“ за Европа и предложил како „интервентна мерка“ да се дозволат пристапни преговори и со државите кои не ги спровеле неопходните реформи во целост. На следниот ЕУ самит во Хелсинки било заклучено дека проширувањето „дава позитивен придонес за сигурноста и стабилноста на европскиот континент“, по што е дадено „зелено светло“ за преговори со сите држави во процесот.

Значи, тезата дека војната во Украина може да го забрза процесот на проширување и да создаде поголем апетит за него во земјите-членки не е нова и не е неочекувана. Дел од типичните критичари на проширувањето имаат изразена загриженост за безбедноста на Европа и ќе ги повлечат своите резерви во ова воено време, а пропонентите на проширувањето ќе добијат дополнителни аргументи да ја продадат „големата слика“ што е посилна од ситните интереси. Единствен дополнителен ризик со кој ќе се соочи Западен Балкан е опасноста да стане двојна периферија: на Европската Унија заради сè уште неуспешното пристапување, но и на самиот процес на проширување кој, со новите кандидатки (Украина и Молдавија), географски се поместува на Исток.

7 Sedelmeier and Wallace 1996, Skalnès 2005

8 Larsen 2000

9 European Commission's Composite Paper 1999

Четврто, француската позиција, која беше главниот политички „противтег“ на проширувањето, бележи поместување. Не е тоа „U turn“ (таквите се извонредно ретки во овие процеси и такви не треба да се очекуваат), но е видливо и веќе пренесено низ нивниот политички систем. Од тезата дека „проширувањето значи слабеење на Унијата“ и потсетувањето „не сакаме ‘орбанизација’ на ЕУ“, сега слушаме дека во Европската Унија нема европски суверенитет без Западен Балкан. Таа измена не е цементирана и не смее да се зема „здроаво за готово“ (особено кога ќе се земат предвид високите 58 % француски граѓани кои се против членството на Западен Балкан во ЕУ, како и јасните алузии од одредени политичари дека Европската политичка заедница и другите француски иницијативи, всушност, се скриена замена за членство) – но, сепак, значајна е и треба да се капитализира.

Петто, и најважно, на крајот на годината Украина, најверојатно, ќе ги почне преговорите за членство во Европската Унија. Сакале или не, тоа ќе создаде две подгрупи во процесот: држави коишто преговараат и држави коишто чекаат. Очекувањето дека можеме подоцна да им се приклучиме, дека нема потреба за брзање (и онака процесот ќе трае), дека знаат дека повеќе заслужуваме е: погрешно, нереално и опасно.

Реформи или резерви

Колку пати сме чуле и кажале дека членството во Европската Унија се „одработува“ дома? Колку пати сме коментирале дека вредноста на проширувањето не е само крајната цел, туку: процесот на домашни реформи, градење посилни институции и создавање подобра држава за граѓаните? Колку пати сме се „колнеле“ во Копенхашките услови како рецепт за одговорна политика? Безброј пати. За жал, исто толку пати сме се пожалиле дека не успеавме да ги вградиме реформите и проширувањето во позитивна спирала во која тие меѓусебно ќе се хранат и ќе го трансформираат општеството преку: внатрешен консензус, силен реформски порив и ЕУ награди.

Затоа, кога францускиот претседател Макрон изјави дека проширувањето во досегашната форма не ги дава очекуваните резултати, регионот беше незадоволен од новите предлози, но целосно согласен со оценката. Регионот смета дека ЕУ проширувањето веќе не е трансформативен процес, туку инструмент за одржување на статус кво. Да парафразираме една стара телевизиска реченица:

АКО НАЈГОЛЕМАТА ОПОЗИЦИСКА ПАРТИЈА СМЕТА ДЕКА УСТАВНИТЕ АМАНДМАНИ СЕ ПРИФАТЛИВИ ДОКОЛКУ СЕ ИЗБЕГНЕ ОПАСНОСТА ЗА КОНТИНУИРАНИ БУГАРСКИ ВЕТА НА ИСТИТЕ ТЕМИ, ТОГАШ ОДЛОЖЕНОТО СТАПУВАЊЕ ВО СИЛА НА АМАНДМАНОТ (ШТО БИ БИЛО ПРОБЛЕМАТИЗИРАНО ОД ЕУ) НЕ Е ЕДИНСТВЕНОТО РЕШЕНИЕ НА МАСА. ВЛАДЕЈАЧКИТЕ ПАРТИИ МОЖАТ ДА ИЗЛЕЗАТ СО КОНКРЕТЕН ПРЕДЛОГ ВО КОЈ ЌЕ ЈА ПОВИКААТ ОПОЗИЦИЈАТА ДА ГЛАСА ЗА УСТАВНИТЕ ИЗМЕНИ, А ПРЕТХОДНО ЌЕ ПОНУДАТ ПОТПИШУВАЊЕ ДОГОВОР ОД СИТЕ ПАРЛАМЕНТАРНИ ПАРТИИ СО КОИ ТИЕ ЌЕ СЕ ОБВРЗАТ ДА ЈА РЕВИДИРААТ УСТАВНАТА ИЗМЕНА ДОКОЛКУ БУГАРИЈА ПРОДОЛЖИ СО БЛОКИРАЊЕТО НА ПРОЦЕСОТ

„ние на Западен Балкан глумиме дека се реформираме, а ЕУ глуми дека ни верува и дека ќе нè прифати“.

Ова не е само впечаток на лаиците. Како што забележува германската тинк-тенк Европска иницијатива за стабилност (ЕСИ) „согласно оценките на Европската комисија за подготвеност на земјите, Северна Македонија, денес, без отворени поглавја, веќе е исто или подобро подготвена во 23, од 33 поглавја, од Црна Гора која веќе ги има отворено сите поглавја“.¹⁰ Исто така, во делот на владеење на правото Комисијата оцени дека: „Албанија, Северна Македонија и Црна Гора се еднакво подготвени и сите се пред Србија и Турција по овие прашања“,¹¹ иако овие две преговараат веќе подолго време.

Ваквите впечатоци и оценки сериозно ја поткопаа довербата во процесот и кај земјите од Западен Балкан

и кај членките на Европската Унија, што го поттикна консензусот за: создавање нова методологија, формирање на кластери и ревидирани правила во процесот. Но, генералната резерва сè уште е валидна: како може процесот да биде трансформациски и продуктивен ако напредокот не се наградува, а назадувањето не се казнува. Пораката на претседателот на Европскиот совет за реверзибилност, која е подетално разработена и во новата методологија, не даде одговор на прашањето зошто Европската Унија остануваше нема и пасивна кога некои од државите во регионот најочигледно покажуваа назадување. Програмата на претседателката на Европската комисија, пак, не можеше целосно да го убеди регионот дека болните реформи и тешки политички одлуки ќе бидат наградени со забрзано зачленување заради спротивниот пример на Северна Македонија

¹⁰ <https://www.esiweb.org/proposals/end-turtle-race>

¹¹ Ibid.

која покажа решителност на двата фронта, но не успеа да го забрза својот пат кон Европската Унија.

Актуелниот момент носи и дополнителни ризици на овој план. Имено, на примерот на повеќе држави во регионот се покажува дека домашните реформи се целосно во сенката на геополитиката и отворените билатерални прашања. Така, на пример, политичката сцена во Северна Македонија е под целосна доминација на македонско-бугарските односи и потребата од уставни измени како дел од, т.н., „француски предлог“ со кој се овозможи почеток на ЕУ преговорите. Секоја ЕУ дебата во земјата е посветена на тоа прашање, сите проблеми и реформи се гледаат низ таа призма, сите грешки се оправдуваат со тој приоритет. Во Србија, ситуацијата е уште посложена: ниту едно важно прашање не може да предизвика соодветно внимание заради фокусот на српско-косовските преговори и постојаниот ЕУ притисок врз Србија да се приклучи на европските санкции кон Русија.

Регионалниот политички инстинкт вели: зошто да се мачам со тешките домашни реформи кога и онака проширувањето стана геополитичко? Едноставно, ќе чекаме геополитиката да ни ја заврши работата. Или, зошто да ризикувам со одлуки заради кои се губат избори ако некој од соседите, и онака, ми го „киднапира“ процесот на проширување? На крајот, обете логики само го засилуваат она што Фуад Аџами го нарекува „лесна предрасуда во полза на ниските очекувања“. Ниските очекувања значат малку реформска енергија, таа креира минимални реформи, а тие, пак, докажуваат дека ниските очекувања биле целосно оправдани – и така во бесконечна надолна спирала.

Намалениот притисок за реформи е видлив и од европска страна. Така, на пример, една од flagship иницијативите на Европската комисија за мониторинг на судските предмети врзани за висока корупција или злоупотреба на моќ, никако да добие на важност. Тој инструмент може да ги натера земјите коишто преговараат да се посветат суштински на владеењето на правото, не со постојано менување закони, носење акциски планови и обуки (кои се разбира се важни, но недоволни), туку со политичка волја и силна акција против политичките и коруптивни влијанија во правосудниот систем. Мониторингот може да ги засили гласовите и моќта на прореформските структури во извршните и судските власти и да им помогне во нерамноправната борба со корупциските и мрежите за тргување со влијание.

Сепак, ако сме искрени, ќе признаеме дека не постои европски процес којшто може да ја супституира домашната жед за вистински реформи. Особено во делот на владеење на правото, неопходна е вистинската политичка страст на клучните чинители да се подобри сопствената држава. Ако домашните: политичари, експерти, медиуми и граѓани не инсистираат на правна сигурност и квалитетни судови, веројатно нема ни да ги има. Без разлика на поддршката или однесувањето на Европската Унија.

Големата сенка на билатералните прашања

Слична логика се однесува и за најавените уставни измени, неопходни за продолжување на преговорите со Европската Унија. Не постои европски потег кој може да ја реши Рубиковата коцка која сега е во наши раце. Резолуцијата за поддршка на македонскиот идентитет, јазик и култура од германскиот Бундестаг, најавите за сличен документ од Франција, изјавите на ЕУ функционерите дека Бугарија нема да може да го блокира понатаму процесот со други барања, па дури ни неодамна изкажаната нервоза на бугарскиот претседател Радев – очигледно не се доволни за да го сменат ставот на опозицијата, ниту расположението на граѓаните.

Последните анкети потврдуваат дека високи 56 % од македонските граѓани се против уставни измени со кои во Уставот би се ввела и бугарската етничка заедница заедно со другите¹². Дури и во услови на дополнителни гаранции, над 45 % од анкетираниите остануваат против, додека 36 % во тој случај би дале поддршка. На оваа тема мора да имаме предвид две работи.

Прво, слично беше расположението и во поглед на обврските што произлегоа од Преспанскиот договор кога 51 % од македонските граѓани беа против измената на Уставот. И покрај тогашното негативно расположение, на крајот на процесот кој финишираше со членството на Северна Македонија во НАТО, работите како да си дојдоа на своето место: повторно високи 65 % од граѓаните го поддржуваат членството во НАТО¹³, што е сооднос 2:1 во прилог на поддржувачите и слично на односот на сили пред уставните измени.

¹² <https://faktor.mk/anketa-detektor-mnozinstvoto-se-protiv-ustavnite-izmeni>

¹³ <https://nezavisen.mk/anketa-nad-polovina-od-gragjanite-go-otfrlaat-francuskiot-predlog/>

Вџоро, иако голем дел од јавноста изразува несогласување со уставните измени, речиси и да нема политичка партија или влијателен фактор кој аргументира дека уставната измена може да биде штетна за македонските интереси. Дури ни опозицијата не тврди дека за државата е ризик ако кон постојните шест заедници (т.е. „делови од народ“) се додаде и: бугарската, хрватската, црногорската, итн. заедница, туку потенцира дека нивните резерви се заради очекувањето дека Бугарија ќе продолжи да го блокира македонскиот пат кон ЕУ, дури и ако се измени Уставот. Најголемата опозициска партија дури понуди да гласа за уставните амандмани, доколку тие стапат на сила во моментот на наше членство во Европската Унија.

Интересно е да се спомене дека слична измена на Уставот беше понудена на Република Бугарија уште во 2018 година, кога имаше иницијатива заедно со амандманите од Преспанскиот договор, во преамбулата на Уставот да бидат додадени и припадниците на други народи. Бугарски официјални лица ја одбија македонската иницијатива како неприфатлива бидејќи таков уставен амандман само би потврдил дека македонскиот народ и бугарскиот народ се два различни народи. Исправна логика, но, за жал, таа не се наметна на почетокот на нашата домашна дебата и се пропушти шансата да создадеме консензус за предлог кој долгорочно работи за нас.

Но, ако најголемата опозициска партија смета дека уставните амандмани се прифатливи ако се избегне опасноста за континуирани бугарски вета на истите теми, тогаш одложеното стапување во сила на амандманот (кое би било проблематизирано од ЕУ) не е единственото решение на маса. Имено, владејачките партии можат

НЕ ПОСТОИ ЕВРОПСКИ ПОТЕГ КОЈ МОЖЕ ДА ЈА РЕШИ РУБИКОВАТА КОЦКА ШТО СЕГА Е ВО НАШИ РАЦЕ. РЕЗОЛУЦИЈАТА ЗА ПОДДРШКА НА МАКЕДОНСКИОТ ИДЕНТИТЕТ, ЈАЗИК И КУЛТУРА ОД ГЕРМАНСКИОТ БУНДЕСТАГ, НАЈАВИТЕ ЗА СЛИЧЕН ДОКУМЕНТ ОД ФРАНЦИЈА, ИЗЈАВИТЕ НА ЕУ ФУНКЦИОНЕРИТЕ ДЕКА БУГАРИЈА НЕМА ДА МОЖЕ ДА ГО БЛОКИРА ПОНАТАМУ ПРОЦЕСОТ СО ДРУГИ БАРАЊА, ПА ДУРИ НИ НЕОДАМНЕШНАТА НЕРВОЗА НА БУГАРСКИОТ ПРЕТСЕДАТЕЛ РАДЕВ – ОЧИГЛЕДНО НЕ СЕ ДОВОЛНИ ЗА ДА ГО СМЕНАТ СТАВОТ НА ОПОЗИЦИЈАТА, НИТУ РАСПОЛОЖЕНИЕТО НА ГРАЃАНИТЕ. СПОРЕД ПОСЛЕДНИТЕ АНКЕТИ, 56 % ОД МАКЕДОНСКИТЕ ГРАЃАНИ СЕ ПРОТИВ ВНЕСУВАЊЕ ВО УСТАВОТ И НА БУГАРСКАТА ЕТНИЧКА ЗАЕДНИЦА ЗАЕДНО СО ДРУГИТЕ. ДУРИ И ВО УСЛОВИ НА ДОПОЛНИТЕЛНИ ГАРАНЦИИ, НАД 45 % ОД АНКЕТИРАНИТЕ ОСТАНУВААТ ПРОТИВ, ДОДЕКА 36 % ВО ТОЈ СЛУЧАЈ БИ ДАЛЕ ПОДДРШКА

да излезат со конкретен и јасен предлог во кој ќе ја повикаат опозицијата да гласа за уставните измени, а претходно ќе понудат потпишување договор од страна на сите парламентарни партии со кој истите ќе се обврзат да ја ревидираат уставната измена доколку Бугарија продолжи со блокирањето на процесот.

Ова не е многу елегантно решение, но може да заврши работата во смисла на реални политички гаранции дека обете страни ќе имаат интерес проширувањето реално да функционира. Слично како реверзибилноста на ЕУ процесот на проширување: сите (Европската Унија и Западен Балкан) сакаат да веруваат дека секоја земја ќе се движи напред во поглед на реформите, но имаат и бек-ап план во случај тоа да не биде така – назадувањето во реформите ќе значи и реверзибилност на процесот на проширување со таа земја.

Постои и подобра формула за македонско-бугарскиот галиматијас, но таа бара поголем ангажман од сите. Европската Унија беше јасна од самиот почеток дека не сака да се меша во преговорите меѓу Северна Македонија и Бугарија повеќе од општите формулации за потреба од добрососедски односи спомената во сите досегашни извештаи и резолуции. Но, денес, Унијата мора да се прилагоди на реалната ситуација во која процесот на нејзино проширување зависи од македонско-бугарската билатерална динамика. Кога Северна Македонија седнува на маса со Бугарија да дискутира чувствителни прашања, од другата страна не го има само својот сосед, туку и политичката моќ која произлегува од неговото членство во Европската Унија и нашата желба да ѝ пристапиме. Таа асиметричност Унијата мора да ја избалансира. Кога веќе не успеа да го „бандажира“ процесот на проширување од билатералните спорови и политичките агенди на своите членки, тогаш Европската Унија мора да биде присутна на масата и да гарантира почитување на нејзините правила и вредности.

Во меѓувреме, македонските институции мора да се посветат на потенцијалните бенчмаркови за отворање на кластерот Fundamentals (сигурно тука спаѓаат Акцискиот план за владеење на правото, Акцискиот план за малцинства, итн.) за да издејствуваат отворањето на овој кластер да се случи веднаш по завршувањето на уставните измени, без нова пауза и без губење време.

Агенда 2030

Европската Унија мора да го продолжи она што ѝ носело резултат. Политиката на проширување го измени европскиот континент и придонесе за рекорден седумдесетгодишен период на мир и просперитет. Денес, проширувањето треба да даде одговор на старите предизвици (демократски напредок, економско-социјална конвергенција), но уште повеќе на новите (геополитички натпревар, закани по меѓународниот поредок базиран врз: правила, војна и авторитарски лидери). Шансата за успех зависи од политичките лидерства во Унијата и во регионот, како и нивниот капацитет да ги разберат предизвиците и да се прилагодат на нив. Доказниот материјал за вистинските геополитички амбиции и капацитети на Европската Унија ќе се собира на Балканот, а потоа и во Украина.

Досегашните правила и процедури во ЕУ проширувањето очигледно не се доволни за да се измени политиката на политички статус кво и економска стагнација. Проширувањето бараше исполнување на услови кои носат политички и економски ризици, а притоа беа поддржани со релативно ограничени средства. Доволно е да ги споредите сумите достапни на земјите од Западен Балкан со оние коишто ги добиваат земјите-членки и да заклучите дека ефектот на catch-up е невозможен. На пример, да ја направиме споредбата со Литванија која има сличен број на население како Северна Македонија, но, речиси, 4 пати поголем БДП per capita. Вкупната поддршка за нас во претходниот буџетски циклус од 7 години, беше 600 милиони евра, додека Литванија во последниот пакет доби околу 8 милијарди евра! Повеќе од 13 пати поголема поддршка.

Од тие причини, потребно е засилување и нова енергија посветена на проширувањето на Европската Унија која мора да ги содржи следниве елементи за да покаже геополитичка акција:

До крајот на годинава, Европската комисија мора да излезе со нова Агенда 2030, во која ќе ги дефинира: следните чекори, новите правила и реалната понуда кон земјите кои претендираат да ѝ се приклучат. Земјите-членки треба да ја поддржат визијата за нов бран на проширување во 2030 година, доколку кандидатките го испорачаат ветеното.

Истражувањата покажале дека без јасна пристапна перспектива, политиката на условеност не може да продуцира системски

реформи за европеизација¹⁴. Дополнително, сите големи внатрешни реформи на ЕУ (единствениот пазар, воведување на еврото) успеале дури откако Унијата си задава јасни рокови. Целта е да се прекине трендот на бесконечни преговори, без јасна временска одредница и без притисок за резултати.

Се разбира, 2030 не треба да се претстави како ветување или „завршена работа“, туку како чесна и кредибилна понуда до земјите во процесот на проширување. Европската комисија треба да најави дека на крајот на 2026 година ќе направи ново скенирање на состојбите во секоја земја и ќе дефинира која од земјите е на добар пат да ги исполни условите до 2030 година. Тие земји ќе бидат ставени во „петта брзина“, додека останатите ќе треба уште да почекаат и дополнително да сработат.

Земјите од Западен Балкан треба да побараат час поскоро материјализирање на предлозите на претседателот на Европскиот совет дадени во 2022 година: „социо-економски бенефити за време на проширувањето, а не само по преговорите; постепена интеграција во сектори на внатрешниот пазар, ЕУ роуминг и заедничкиот енергетски пазар, штом се усогласат со *acqui*, проследено со учество на состаноците на Советот на министри“.¹⁵

Сите држави од Западен Балкан кои преговараат за членство и се целосно усогласени со европската надворешна и безбедносна политика (Северна Македонија, Албанија, Црна Гора) треба да бидат поканети на состаноците на Советот на ЕНБП теми.

Не смее да има никаков компромис со темите кои припаѓаат на кластерот за темелни вредности, а особено внимание треба да се посвети на медиумските слободи и квалитет. Искуството во регионот, но и во Европската Унија, покажа дека секоја заробена држава започнала со „окупација“ на медиумите. Државите кои ќе покажат значителен напредок во делот на владеење на правото треба да ја „спечатат“ можноста да учествуваат на состаноците на Европскиот совет, а после 2027 година да испратат свои претставници (без право на глас) во Европскиот парламент како подготовка за идното членство.

¹⁴ Borzel and Schimmelfennig 2017

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/18/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-session-pleniere-du-comite-economique-et-social-europeen/>

Процесите мора да ги покријат сите елементи: политики, финансирање, институции. Тоа ќе значи дека предуслов за сè се реформите, но тие се придружени со зголемени ЕУ фондови, по што следува и учество во соодветните формати на Советот на министри.

Учеството во овие европски тела ни изгледа, можеби, само како шанса за домашна политичка промоција на регионалните лидери, но е многу важно од повеќе аспекти. Регионот политички се подготвува за членство во Унијата, но многу малку и ретко е свесен за: интерните процеси, преговори и идни политики на Унијата. Ниту политичките лидери од Западен Балкан, ниту бизнисите, медиумите, па ни експертите, не се многу запознаени со крупните прашања кои се преговараат во Унијата, а кои ќе го дефинираат нејзиниот: развој, економија и моќ во следните децении. Овој информативен и политички хендикеп ќе го спречи регионот да се носи со привилегиите и обврските од ЕУ членството дури и во најоптимистичките сценарија, доколку не се најде начин регионалните претставници полека да се интегрираат во европскиот политичко-административен лавиринт.

На крај, но не најмалку важно: Европската Унија мора да понуди постепено отворање на кохезивните фондови на ЕУ уште во текот на преговорите, како вистинска подготовка за идното ЕУ членство. Без пристап до кохезивните фондови, конвергенцијата на регионот кон Европа е невозможна. Фондовите ќе бидат и највидливиот дел од пристапот на „стап или морков“ – напредокот во реформите ќе се наградува политички и финансиски, назадувањето, исто така, ќе има политичка и економска цена. Претходно, Европската комисија треба да побара од земјите кои преговараат јасен план за подобрување на апсорпциониот капацитет кај домашните институции (соодветни структури, политики за регрутирање, повисоки плати и задржување на кадарот, гаранции против политизација, и слично) и да не „бега“ од построги правила и учество во домашните процеси за одлучување.

На Минхенската безбедносна конференција оваа година, естонската премиерка истакна дека двете најсилни руски оружја се стравот и страдањата во Украина, но и надвор од неа. Би додала дека најсилната руска муниција, пак, е сомнежот, недовербата. Ја користат таа муниција и дома, и во Украина, но и низ цела Европа: недоверба кон меѓународниот поредок, сомнеж во демократските

вредности, недоверба кон домашните и меѓународни институции. Западен Балкан, можеби, е најплодното тло за овие руски операции: без многу ангажман и финансии успеаја да наметнат политичка и информативна војна од која често профитираа преку: дезинформации, лажни наративи и стимулиран национализам, поделби и сомнеж. Русија нема да се откаже од методите кои лесно ѝ носат резултати. Вистинскиот противотров е во наши и европски раце.

Не постои нов пристап во ЕУ проширувањето, нова методологија или ревидирани правила кои ќе бидат „спасоносно решение“ во актуелната геополитичка конфронтација. Нема трик кој ќе не спаси од стратешката грешка на почетокот од текстот. Единственото решение е многу напорно и многу едноставно: Западен Балкан и Европската Унија да обезбедат повеќе искреност, поголема мобилизација и подобри резултати. Исполнетиот збор е најмоќното оружје.

(Радмила Шеќеринска два мандаџи беше министарка за одбрана на Северна Македонија (2017-2020, 2020-2022), кога земјата стана 30-та членка на НАТО и постигна целосна воена интеграција со алијансата. Како заменик претседател на Владата (2017-2020), Шеќеринска беше задолжена за владината програма меѓу коалициските партнери, обезбедувајќи конзистентност и фокусираност кон реформите. Притоа, Шеќеринска беше вицепремиер за европски интеграции (2002-2006), период кога Северна Македонија се стекна со кандидатски статус за членство во Европската Унија. Во четири мандаџи Радмила Шеќеринска беше поранешка во Собранието. Таа сега е еден од претседателите на Партијата на европските социјалисти (ПЕС))

THE MOST POWERFUL WEAPON

RADMILA SHEKERINSKA

THE FIRST QUESTION TO ASK IS WHETHER THE POSITION OF THE EU MEMBER STATES (PARTICULARLY, OF THE MORE SKEPTICAL ONES) HAS REALLY CHANGED. WILL THE WAR IN UKRAINE GIVE NEW IMPETUS TO THE BALKAN AND EASTERN ENLARGEMENT? WILL NEW SECURITY CHALLENGES CREATE MOMENTUM FOR ENLARGEMENT? AND MOST IMPORTANTLY – WILL THAT MOMENTUM LAST? IN MY OPINION, THE MOVEMENT OF THE GEOPOLITICAL TECTONIC PLATES WILL INDEED OPEN THE DOOR TO OUR FUTURE EU MEMBERSHIP, BUT THAT WILL BE SHORT-LIVED: THOSE WHICH TAKE ADVANTAGE OF THE DOOR LEFT AJAR WILL BECOME NEW EU MEMBERS WITHIN A PERIOD NOT LONGER THAN 10 YEARS. THE REST WILL HAVE TO LIVE WITH THE CURRENT LIMBO SITUATION: BEING NEXT TO EUROPE, BUT NOT PART OF IT. UKRAINE WILL MOST PROBABLY START THE ACCESSION NEGOTIATIONS BY THE END OF THE YEAR. THAT WILL CREATE TWO SUBGROUPS IN THE PROCESS: COUNTRIES THAT NEGOTIATE AND COUNTRIES THAT WAIT. THE EXPECTATION THAT WE MIGHT JOIN THEM AT A LATER STAGE; THEREFORE, NO NEED TO RUSH (THE PROCESS WILL TAKE TIME ANYWAY) BECAUSE WE DESERVE MORE – IS WRONG, UNREALISTIC, AND DANGEROUS

“Work for something because it is good, not just because it stands a chance to succeed.”

Václav Havel

History never forgives strategic errors. They occur when you “misread” the moment or misunderstand the game, when you opt for the easiest move, and when you are selfish or short-sighted. An error can be made frivolously and abruptly, but the detriment of it is huge and the price is paid for a prolonged period.

The easiest way to err is when the world around you is changing. The balance of powers is checked, the allies and adversaries are tested, new rules are adopted and new risks emerge. But, so do some freshly opened doors.

Such is the current Macedonian, Balkan, and European challenge: to make the right decision at a time of tectonic geopolitical changes and a raging war in Europe, a decision that will define the outcome and the future of the

EU enlargement policy – the one that started as “the most successful EU foreign and security instrument” but has transformed into “a multifold cycle of failed promises and growing disenchantment for both”.

This text is aimed at answering three important questions: whether the enlargement door is left ajar, that is, whether there is a new sustainable EU enlargement momentum; what happens with the pace and quality of the national reforms in the candidate countries and how to ensure transparent and successful EU enlargement process.

Momentum or just a moment

Almost all recent analyses of the EU enlargement process point to the major change in the EU position and its member states following the Russian aggression against Ukraine. The appeals to the Western Balkans to take advantage of the momentum and not to miss the opportunity are frequent and reflect the European Union's interest to ensure peace and stability. Actually, an amended approach to the enlargement process was announced even prior to this: during the election of the new European Commission and its President, Ursula von der Leyen, when she stressed that this was a “geopolitical Commission”¹ that “reaffirms the European perspective of the Western Balkans...which shares the same continent, history, culture and the same destiny with EU”². In 2021, the Communication on EU enlargement reiterated that “a credible enlargement policy (built on strict but fair conditionality) is a geostrategic investment in peace, stability and economic growth in the whole of Europe”.³

Yet, these political messages did not convert into any tangible progress in the process: Montenegro and Serbia noted no evident advancement in the negotiations process, North Macedonia and Albania did not start the accession negotiations, while no announcement on the candidacy status of Bosnia and Hercegovina and Kosovo was made.

The war in Ukraine put an end to that inertia, increasing the ambition for enlargement, in both a geographic sense and dynamics. At the end of February 2022, President of Ukraine Zelensky appealed to the European Union “to grant Ukraine immediate accession via a special

1 Speech by EC President in EP, 27 November 2019 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408

2 Ibid.

3 European Commission, “2020 Communication on EU enlargement policy”

procedure”, whilst President of the European Council, Charles Michel, when speaking about the European “appointment with history” in 2020, said that the enlargement process had to be “faster, gradual and reversible” to “create new momentum which will encourage reforms and further European integration”.⁴

These words were soon confirmed with the decision on granting candidate status to Ukraine and Moldova (June 2022), the start of negotiations with North Macedonia and Albania (July 2022), and the candidate status of Bosnia and Herzegovina (December 2022). Nevertheless, this did not dissuade the skeptics who had been ceaselessly pointing out that the enlargement fatigue in the EU member states would continue to complicate, procrastinate and problematize the membership of the Western Balkans in the European Union. In their opinion, these statements need to be analyzed within the context of the initiatives for the European Political Community, staged accession, and the new methodology – soon after, they concluded, it was obvious that the European Union only changed its narrative, but in essence, it continued to make nothing but promises, of which the one concerning the enlargement would never come true.

Regardless of whether we consider ourselves skeptics, optimists, or realists – these are still legitimate dilemmas. Twenty years after the Thessaloniki summit offered EU membership to the Western Balkans, the results are disappointing: two countries negotiate without significant success, two countries are in the early stage of negotiations and one is a candidate country. Hence, the first question to ask is whether the position of the EU member states (particularly, of the more skeptical ones) has really changed. Will the war in Ukraine give new impetus to the Balkan and Eastern enlargement? Will new security challenges create momentum for enlargement? And most importantly – will that momentum last?

In my opinion, the movement of the geopolitical tectonic plates will indeed open the door to our future EU membership, but that will be short-lived: those which take advantage of the door left ajar will become new EU members within a period not longer than 10 years. The rest will have to live with the current limbo situation: being next to Eu-

4 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/18/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-session-pleniere-du-comite-economique-et-social-europeen/>

rope, but not part of it. Allow me to share several arguments to corroborate my view.

Firstly, let us not forget that the European Union is a project born during and as a result of war. The first plans for integration were shaped in the heart of Europe during the fiercest World War II battles. People were still being killed when wise leaders started to discuss the future and how to “vaccinate” the Europeans against new belligerent policies, how to reconcile the foes, and fulfill the legacy of “Never again!” The cooperation commenced focusing on seemingly technical issues about “coal and steel”⁵, but was, in fact, a peace project with an evident ambition to guarantee stability and prosperity of the devastated continent.

Secondly, each enlargement had its strong opponents and underwent frequent delays as a result. From the three French vetoes to Great Britain, to the similar demure of the French President Mitterrand about the enlargement with Central and Eastern European countries – the history of the European Union is abundant with examples of opposition, resistance, delays, and compromises. Most of the time, each compromise meant new members, as well as new internal rules: every enlargement led to a deeper integration.

Thirdly, almost every major enlargement was geopolitically tied to the need for peace and stability. Such were the enlargements with Spain, Portugal, and Greece – they were driven by the need to encourage and support the democratic development of these post-dictatorship states, each holding an important geopolitical weight. The accession of the countries of Central and Eastern Europe is the most evident example. Looking at it from today's perspective, the membership of Poland, the Czech Republic, and Slovenia may have seemed predictable and straightforward after the fall of the Berlin Wall. This impression is totally wrong and it has made us believe that the skepticism about the enlargement was just a result of our perennial bad luck. Actually, the EU political agenda had not mentioned the enlargement until 1993 when, instead of membership, the Central and Eastern European countries were offered agreements on trade and financial assistance, as well as association agreements aimed at encouraging national reforms. The European Commission clarified that, at the time, the association agreements and possible membership were not interrelated - the agreements were considered a permanent solution for the region because

5 European Coal and Steel Community

HOW MANY TIMES HAVE WE HEARD THAT THE EU MEMBERSHIP IS "A TASK DONE AT HOME"? HOW MANY TIMES HAVE WE SAID THAT ACCESSION IS NOT THE ULTIMATE GOAL, BUT RATHER THE NATIONAL REFORMS, STRONGER INSTITUTIONS, AND A BETTER COUNTRY FOR THE CITIZENS? HOW MANY TIMES HAVE WE SWORN ON THE COPENHAGEN CRITERIA AS THE FOUNDATION FOR RESPONSIBLE POLITICS? A MYRIAD OF TIMES. REGRETFULLY, JUST AS MANY AS OUR COMPLAINTS ABOUT THE FAILED REFORMS AND OUR INABILITY TO TRANSPOSE THEM INTO A POSITIVE ONGOING PROCESS TO TRANSFORM OUR SOCIETY, CREATE A STRONG REFORM DRIVE AND SEIZE THE EU REWARDS

the European Union had no intention of integrating Central and Eastern Europe.⁶ This approach was abandoned as a result of the security threats and the wars in former Yugoslavia.⁷ The fear of regional destabilization and the conflict spill-over urged the European Union to a more proactive foreign policy, bringing the issue of enlargement back on the table. Security motives do not end there: the European Commission believed that the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland, and Slovenia were the only countries that had achieved sufficient progress to start negotiations in 1998; the rest (Slovakia, Bulgaria, Romania, Latvia, Lithuania, and Malta) were expected to do additional reforms. The conflict in Kosovo in 1999 put additional pressure for reviewing this decision.⁸

The EC document assessed the Kosovo

crisis as an "existential threat" to Europe and proposed an "intervention measure" to allow accession negotiations with the states that have not implemented the necessary reforms in full. At the next EU summit in Helsinki, the enlargement was seen as "a positive contribution to the security and stability of the European continent", after which a "green light" was given for negotiations with all countries in the process.

So, the theory that the war in Ukraine may accelerate the enlargement process and may create an enlargement appetite among the member states is not new and is not unexpected. Some of the traditional critics of the enlargement are evidently concerned about the security of Europe and might withdraw their usual enlargement reserves in times of war, while the enlargement supporters gain additional arguments to sell the "bigger picture" as being stronger than petty interests. The only additional risk for the Western Balkans is the peril of it becoming

6 Sedelmeier and Wallace 1996, Skalnès 2005

7 Larsen 2000

8 European Commission's Composite Paper 1999

the double periphery: first, already being the EU's periphery and now as the periphery of the enlargement process itself, as it is shifting geographically to the East with the new candidate states (Ukraine and Moldova).

Fourthly, the position of France, which used to be the main political counterweight to the enlargement, has changed. It is not a "U-turn" (because in such processes this turn is extremely rare and should not be expected), but its politics shows an evident alteration. The theory of "the enlargement weakening the Union" and "we do not want Orban-isation of the Union" has changed into "no European sovereignty without the Western Balkans". This change of heart is not carved in stone and should not be taken for granted (especially taking into account the facts that 58% percent of French citizens are against the accession of the Western Balkans in the EU, and that some politicians insinuate that the European Political Community and the other French initiatives are, in fact, a clandestine substitution for membership) – but it is important and should be exploited.

Fifth and most important, Ukraine will most probably start the accession negotiations by the end of the year. That will create two sub-groups in the process: countries that negotiate and countries that wait. The expectation that we might join them at a later stage; therefore, no need to rush (the process will take time anyway) because we deserve more – is wrong, unrealistic, and dangerous.

IN SEVERAL COUNTRIES IN THE REGION, DOMESTIC REFORMS WERE UPSTAGED BY GEOPOLITICS AND OPEN BILATERAL ISSUES. THE POLITICAL ARENA IN NORTH MACEDONIA, FOR INSTANCE, IS DOMINATED BY THE MACEDONIAN – BULGARIAN RELATIONS AND THE NEED FOR CONSTITUTIONAL REFORMS AS PART OF THE SO-CALLED "FRENCH PROPOSAL" THAT OPENED THE EU NEGOTIATIONS PROCESS. EACH EU DEBATE IN THE COUNTRY HAS BEEN DEDICATED TO THIS ISSUE, ALL PROBLEMS AND REFORMS HAVE BEEN SEEN THROUGH THIS LENS AND ALL MISTAKES HAVE BEEN JUSTIFIED WITH THIS PRIORITY. IN SERBIA, THE SITUATION IS EVEN MORE COMPLEX: NO IMPORTANT ISSUE COULD ATTRACT ATTENTION DUE TO THE SERBIA – KOSOVO NEGOTIATIONS AND THE PERMANENT EU PRESSURE ON SERBIA TO JOIN THE SANCTIONS AGAINST RUSSIA

Reforms or reservations

How many times have we heard that the EU membership is "a task done at home"? How many times have we said that accession is not the ultimate goal, but rather the national reforms, stronger institutions, and

a better country for the citizens? How many times have we sworn on the Copenhagen criteria as the foundation for responsible politics? A myriad of times. Regretfully, just as many as our complaints about the failed reforms and our inability to transpose them into a positive ongoing process to transform our society, create a strong reform drive and seize the EU rewards.

So, when French President Macron said that the enlargement process in its current form gave no tangible results, the region, despite being disappointed with the new proposal, actually agreed with his views. The region believes that the EU enlargement is no longer a transformational process, but an instrument of maintaining the status quo. Let us paraphrase an old TV line: "We, in the Western Balkans, pretend to be reforming, and they, the EU, pretend to believe us".

This is not just the laymen's impression. The German think-tank ESI notes that "According to the European Commission's own assessments of preparedness, North Macedonia is today already *as prepared or better prepared* in 23 of 33 chapters than Montenegro which has already opened *all* chapters."⁹ Also, in the rule of law segment, the Commission found that "Albania, North Macedonia, and Montenegro are all equally prepared and are all ahead of Serbia and Turkey on these very issues"¹⁰, even though the latter have been negotiating for a long time.

These impressions and conclusions have seriously undermined the credibility of the process in both WB countries and EU member states, prompting a consensus for a new methodology, formation of clusters, and revision of procedural rules. The general reservation remains valid, though: how can the process be transformative and productive if progress remains unrewarded and regression remains unsanctioned? The European Council President's message on reversibility, which is well elaborated in the new methodology, does not respond to the questions as to why the European Union turned a blind eye to the evident democratic regression of some of the countries in the region. The program of the EC President could not convince the region that arduous reforms and hard political decisions would be rewarded with fast-tracked membership, because there is the example of North Macedonia, which, despite its decisiveness on both fronts, did not accelerate its accession to the European Union.

⁹ <https://www.esiweb.org/proposals/end-turtle-race>

¹⁰ Ibid.

This brings additional risks. Namely, in several countries in the region, domestic reforms were upstaged by geopolitics and open bi-lateral issues. The political arena in North Macedonia, for instance, is dominated by the Macedonian – Bulgarian relations and the need for constitutional reforms as part of the so-called “French proposal” that opened the EU negotiations process. Each EU debate in the country has been dedicated to this issue, all problems and reforms have been seen through this lens and all mistakes have been justified with this priority. In Serbia, the situation is even more complex: no important issue could attract attention due to the Serbia – Kosovo negotiations and the permanent EU pressure on Serbia to join the sanctions against Russia.

The regional political instinct says: why bother with hard domestic reforms when the enlargement has become geopolitical anyway? To put it simply, let's wait for the geopolitics to do the job for us. Or, why take the risk with decisions that would lead to losing the elections if a neighboring country decides to “hi-jack” my accession? Ultimately, both rationales support Fouad Ajami's “easy prejudice of low expectations”. Low expectations mean low energy for reforms, and minimum reforms justify the low expectations – and here comes the infinite downward spiral.

It is also evident that the pressure from the European side has also weakened. One of the EC flagship initiatives for monitoring court cases of high-level corruption and abuse of power fails to gain significance. This instrument may force the negotiating countries to commit to the rule of law not by perpetually amending the laws or adopting action plans and conducting training (which are important but do not suffice) but by showing the political will and decisive actions against partisan and corrupt influence on the judicial system. The monitoring may give impetus to the

IT IS ALSO EVIDENT THAT THE PRESSURE FROM THE EUROPEAN SIDE HAS ALSO WEAKENED. ONE OF THE EC FLAGSHIP INITIATIVES FOR MONITORING COURT CASES OF HIGH-LEVEL CORRUPTION AND ABUSE OF POWER FAILS TO GAIN SIGNIFICANCE. THIS INSTRUMENT MAY FORCE THE NEGOTIATING COUNTRIES TO COMMIT TO THE RULE OF LAW NOT BY PERPETUALLY AMENDING THE LAWS OR ADOPTING ACTION PLANS AND CONDUCTING TRAINING (WHICH ARE IMPORTANT BUT DO NOT SUFFICE) BUT BY SHOWING THE POLITICAL WILL AND DECISIVE ACTIONS AGAINST PARTISAN AND CORRUPT INFLUENCE ON THE JUDICIAL SYSTEM. THE MONITORING MAY GIVE IMPETUS TO THE PRO-REFORM ADVOCATES IN THE EXECUTIVE AND THE JUDICIARY AND HELP THEM FIGHT AGAINST CORRUPTIVE NETWORKS AND VESTED INTEREST

pro-reform advocates in the executive and the judiciary and help them fight against corruptive networks and vested interest.

If we are honest, we will admit that no European process should substitute for the national “hunger” for credible reforms. All key stakeholders need to show genuine political passion to push the country forward. If national politicians, experts, the media, and citizens do not insist on having legal security and fair courts, chances are they will never have them. Irrespective of the support or the behavior of the European Union.

The long shadow of bilateral disputes

The announced constitutional amendments in North Macedonia, crucial for continuing the negotiations with the EU, can follow the same logic. No European move can resolve the Rubik’s cube in our hands. The Bundestag Resolution supporting the Macedonian identity, language, and culture, the announcements for a similar document from France, the statements given by EU dignitaries that Bulgaria will not impose further blockades, not even Bulgaria President Radev’s recent visible apprehension, is enough to change the stance of the opposition or the mood of the citizens.

Latest polls suggest a high percentage of 58% of Macedonian citizens are against the amendments to the Constitution which would list the Bulgarian ethnic community in addition to others.¹¹ Even in the case of additional guarantees, still, more than 45% of the polled remain against them, while 36% might give their support. Two matters must be taken into account here.

Firstly, there used to be a similar mood about the obligations stemming from the Prespa agreement, when 51% of the people were against amending the Constitution. Despite this negativity at the time, the process ended with North Macedonia’s membership to NATO, and things have kind of fallen into place: 65% of the citizens support NATO membership¹², which is a 2:1 ratio in favor of the supporters.

Secondly, albeit people’s dominant disapproval of the constitutional changes, almost no political party or influential factor has arguments about the constitutional change being detrimental to the national in-

11 <https://faktor.mk/anketa-detektor-mnozinstvoto-se-protiv-ustavnite-izmeni>

12 <https://nezavisen.mk/anketa-nad-polovina-od-gragjanite-go-otfrlaat-francuskiot-predlog/>

terests. Neither does the opposition claim that adding the Bulgarian, Croatian, Montenegrin, etc communities to the six ethnic communities already listed (or, “part of people”) would impose a risk, but instead points at the expectation that Bulgaria will keep on blocking the Macedonian path to the EU even after the constitutional amendments. The biggest opposition party offered to vote *in favor of* the constitutional changes provided they are enforced the moment North Macedonia joins the EU.

Interestingly enough, a similar amendment to the Constitution was offered to the Republic of Bulgaria in 2018, when the Macedonian initiative was to include other nationalities in the Preamble, alongside the other amendments stemming from the Prespa Agreement. Bulgaria officials overruled the initiative as unacceptable, saying that such an amendment to the Constitution would confirm that the Macedonian and the Bulgarian nations are different. This logical rationale, unfortunately, was quite neglected in our domestic deliberations, showing that we missed the chance to have a consensus about a proposition that would have been to our long-term benefit.

Should the biggest opposition party accept the constitutional amendments only if there would be no future Bulgarian blockades, then delayed enforcement of the amendment (which the EU would find problematic) is not the only possible solution. Ruling parties could come forward with a concrete, clear proposal and invite the opposition party to vote in favor of the amendments, offering an agreement signed by all parties in the Parliament binding them to revise the constitutional amendment in case Bulgaria continues to block the process.

This is not a very elegant solution, but it may serve its purpose in the context of real political guarantees that both parties will benefit from the enlargement going smoothly. Just like the reversibility of the EU process: all (the European Union and the Western Balkans) want to

SHOULD THE BIGGEST
OPPOSITION PARTY ACCEPT
THE CONSTITUTIONAL
AMENDMENTS ONLY IF
THERE WOULD BE NO FUTURE
BULGARIAN BLOCKADES, THEN
DELAYED ENFORCEMENT OF
THE AMENDMENT (WHICH THE
EU WOULD FIND PROBLEMATIC)
IS NOT THE ONLY POSSIBLE
SOLUTION. RULING PARTIES
COULD COME FORWARD
WITH A CONCRETE, CLEAR
PROPOSAL AND INVITE THE
OPPOSITION PARTY TO VOTE IN
FAVOR OF THE AMENDMENTS,
OFFERING AN AGREEMENT
SIGNED BY ALL PARTIES IN THE
PARLIAMENT BINDING THEM TO
REVISE THE CONSTITUTIONAL
AMENDMENT IN CASE
BULGARIA CONTINUES TO
BLOCK THE PROCESS

believe that Western Balkans countries will make reform progress, but, also, have a backup plan in case of the opposite – regression in reforms would mean reversibility of the accession process with that particular country.

There is a better formula for the Macedonian- Bulgarian galimatias, but it requires more effort by all. From the very beginning, the European Union clearly opted for no interference in the Macedonian – Bulgarian negotiations, with the exception of the common phraseology of the need for good unneighborly relations, frequently reiterated in all recent reports and resolutions. The Union of today, however, must adapt to the real situation in which its enlargement process depends on the North Macedonia – Bulgaria bilateral dynamics. When North Macedonia discusses sensitive issues with Bulgaria, we do not just have a neighboring country sitting on the other side of the table, but also, a country whose political power results from its membership in the EU. The Union must even up this asymmetry. Now that the EU failed to bulwark the enlargement process from bilateral disputes and political agendas of its members, it must be seated at the table to guarantee the respect of its own rules and values.

In the meantime, Macedonian institutions must commit to fulfilling the benchmarks for opening the cluster of Fundamentals (including the Action plan for the rule of law and the Action plan for minorities, etc) in order to have the cluster opened as soon as the constitutional amendments are completed, without taking any extra disruptions, without losing any more time.

Agenda 2030

The European Union needs to continue the process that has always brought results. Enlargement policies

NO EUROPEAN MOVE CAN RESOLVE THE RUBIK'S CUBE IN OUR HANDS. THE BUNDESTAG RESOLUTION SUPPORTING THE MACEDONIAN IDENTITY, LANGUAGE, AND CULTURE, THE ANNOUNCEMENTS FOR A SIMILAR DOCUMENT FROM FRANCE, THE STATEMENTS GIVEN BY EU DIGNITARIES THAT BULGARIA WILL NOT IMPOSE FURTHER BLOCKADES, NOT EVEN BULGARIA PRESIDENT RADEV'S RECENT VISIBLE APPREHENSION, IS ENOUGH TO CHANGE THE STANCE OF THE OPPOSITION OR THE MOOD OF THE CITIZENS. LATEST POLLS SUGGEST A HIGH PERCENTAGE OF 58% OF MACEDONIAN CITIZENS ARE AGAINST THE AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION WHICH WOULD LIST THE BULGARIAN ETHNIC COMMUNITY IN ADDITION TO OTHERS. EVEN IN THE CASE OF ADDITIONAL GUARANTEES, STILL, MORE THAN 45% OF THE POLLED REMAIN AGAINST THEM, WHILE 36% MIGHT GIVE THEIR SUPPORT. TWO MATTERS MUST BE TAKEN INTO ACCOUNT HERE

have changed the European continent and have contributed to a record 70-year-long period of peace and prosperity. The enlargement of today should give an answer to the old challenges (democratic progress, economic and social convergence), but even more to the new ones (geopolitical competition, threats against the international order due to wars and autocratic rulers). The chance of success depends on the political leadership in the Union and the region, as well as on their capacity to understand the challenges and adjust accordingly. The evidence material about the geopolitical ambitions of the Union and its capacities is collected first in the Balkans, and then in Ukraine.

EU enlargement rules and procedures have obviously not sufficed to change the political status quo and economic stagnation. The enlargement required fulfillment of criteria that inflicted political and economic risks, and at the same time, were sustained with limited resources. The comparison between the amounts available to the member states with the Western Balkan countries shows that any catch-up is impossible. For instance, Lithuania, with a similar sized population to North Macedonia, has a 4 times higher GDP per capita. The total support to our previous budget cycle of 7 years was 600 million EUR, while Lithuania received about 8 billion EUR in the last package alone, which is 13-fold the amount.

That is why the enlargement of the European Union needs a new incentive and energy, including a geopolitical action with the following elements:

- By the end of this year, the European Commission should present a new Agenda 2030 which will define the new steps, and rules, and give a realistic offer to the aspiring countries. Member states need to support the vision of the new 2030 wave of enlargement, provided the candidate countries deliver the promised. Research shows that without a clear perspective of accession, the policy of conditionality cannot produce systemic reforms of Europeanisation.¹³ Additionally, all grand EU internal reforms (single market, the introduction of the EURO) succeeded only after the Union had set clear deadlines. The goal is to halt the trend of incessant negotiations without set time limits and without result-driven pressure.
- Surely, 2030 should not be a promise or “a done deal”, but an honest and credible offer to the acceding countries. The European

¹³ Borzel and Schimmelfennig 2017

Commission needs to announce a new screening of the situation in each country at the end of 2026, determining which country is on the right track to meet the criteria by 2030. Those countries will be put in “the fifth gear”, while the others will need to wait and make an extra effort.

- Western Balkan countries need to request prompt transposition of the proposals made by the President of the European Council in 2022: “socio-economic benefits during the enlargement, not just following the negotiations; gradual integration in the sectors of the internal market, EU roaming area and a common energy market as soon as they comply with the *acquis*, participation in the meetings of the Council of Ministers”.¹⁴
- All Western Balkan states which negotiate membership and are fully aligned with the European foreign and security policy (North Macedonia, Albania, Montenegro) should be invited to the Council’s meetings discussing EFSP matters.
- There must not be any compromise about the cluster on fundamental values, with special attention being dedicated to the freedom and quality of the media. The experience in the region, but also in the EU, has shown that any captive state started by “occupying” the media. States that will show significant progress in the rule of law should “earn” the possibility to participate in the European Council meetings, and after 2027, they should send their representatives (without the right to a vote) to the European Parliament as a preparation for future membership.
- The processes must cover all elements: policies, financing, and institutions. It means that the prerequisite for all is the reforms, accompanied by increased EU funds and followed by participation in the corresponding formats of the Council of Ministers. Participation in the European bodies may look like an opportunity for the regional leaders to have a political promotion, but it is important for several reasons. The region is preparing for EU membership, but the region is rarely knowledgeable of the EU’s internal processes, negotiations, and future policies. Neither the Western Balkans political leaders nor the businesses, media, nor even the experts

14 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/18/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-session-pleniere-du-comite-economique-et-social-europeen/>

are well informed about the issues negotiated in the Union, those that shape its development, economy, and power in the decades to come. This information and political disability will thwart the region from enjoying the privileges and fulfilling the obligations of the EU membership even in the most optimistic scenario, unless a way is found to integrate regional representatives in the European political and administrative labyrinth.

- Last but not least: The European Union must offer a gradual opening of Cohesion Funds even during the negotiations, as a real preparation for EU membership. Without access to Cohesion Funds, the convergence of the region is impossible. The Funds will be the most palpable part of the “carrot or stick” approach – the progress of the reforms will be politically and financially rewarded, while regression will also pay a political or economic price. Prior to that, the European Commission should rather request from the negotiating countries a clear-cut plan for improving the absorption capacity of the national institutions (adequate structures, recruitment policies, higher salaries and retention of staff, guarantees against politicization, and so on), than “restrain” from implementing more rigorous rules and participating in the domestic decision-making processes.

At the Munich Security Conference 2023, the Prime Minister of Estonia said that the two most powerful Russian weapons were fear and suffering. Both in Ukraine and out of Ukraine. I would add that the most powerful Russian ammunition are doubt and mistrust. They use this ammo at home, in Ukraine, but also throughout Europe. It means an absence of trust in the international order, democratic values, and national and international institutions. The Western Balkan is probably the most fertile soil for these Russian operations: without too much engagement and funds, they managed to impose a political and information war, profiting from fabrications, false narratives, enthused nationalism, division, and doubts. Russia will not give up on the methods that bring results. The only antidote to this is in our hands and in the hands of Europe.

No new enlargement approach, methodology, or revised rules will be a “life-saving solution” in the current geopolitical confrontation. No trick will save us from making the strategic mistake mentioned at the beginning of this article. The only solution is rather boring, but simple:

the Western Balkans and the European Union need to display more honesty, secure greater mobilization, and provide better results. A kept promise is the most powerful weapon.

(Radmila Shekerinska has served two terms as Minister of Defence of North Macedonia (2017-2020, 2020-2022) making her the longest serving minister in that portfolio since the country's independence, while being the first woman on that post. During her first mandate, North Macedonia has become the 30th member of NATO, while during her second mandate, the country achieved full military integration into Alliance. As Deputy Prime Minister (2017-2020), Shekerinska was in charge of negotiating the Government program between coalition partners, ensuring consistency and reform-focus. Previously, she was the Deputy Prime Minister in charge of European Integration and Foreign Aid Coordination. It was during her tenure (2002-2006) that the country succeeded in becoming candidate country for accession to the European Union. Shekerinska represented the citizens as a Member of the Parliament during four terms (1998-2002; 2006-2008; 2008-2011 and 2011-2014). Now, Radmila Shekerinska is one of the Vice-Presidents of the Party of European Socialists (PES).)

превод од македонски на англиски јазик,
Лукреција Маљковиќ Атанасовска



ОСТВАРЛИВО ЛИ Е ЧЛЕНСТВОТО ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА ДО 2030 ГОДИНА И ШТО НЁ ОЧЕКУВА НА ПАТОТ?

ДРАГАН ТИЛЕВ

ОДЛУКАТА ЗА НАШАТА ДРЖАВНА ЕВРОАТЛАНТСКА СТРАТЕШКА ОРИЕНТАЦИЈА Е НЕДВОСМИСЛЕНА, НАШЕТО ЧЛЕНСТВО ВО НАТО Е ОГРОМЕН ПЛУС ЗА НАШАТА БЕЗБЕДНОСТ, А ТРАСИРАЊЕТО НА ПАТОТ КОН ПОЛНОПРАВНО ЧЛЕНСТВО ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА ОДИ РАКА ПОД РАКА СО ЗАОКРУЖУВАЊЕТО НА НАШАТА ДРЖАВНОСТ. НО, НА ПАТОТ КОН ОСТВАРУВАЊЕ НА НАШИТЕ СТРАТЕШКИ ЦЕЛИ ЌЕ МОРА ДА НАПРАВИМЕ ДОПОЛНИТЕЛЕН НАПОР И ВНАТРЕ ДА СЕ КОНСОЛИДИРАМЕ ОКОЛУ КЛУЧНИТЕ РЕФОРМСКИ ПРОЦЕСИ, СО НОСЕЊЕ НА ДРЖАВНО ОДГОВОРНИ ПОЛИТИЧКИ ОДЛУКИ ШТО ЌЕ ЈА ПРИДВИЖАТ ЗЕМЈАТА НАПРЕД, ЌЕ ГО ЗАБРЗААТ НАШЕТО ИНТЕГРИРАЊЕ ВО ЕУ И ЌЕ ОБЕЗБЕДАТ ЗАЕДНИЧКА ИДНИНА. НЕ ВЕЛАМ ВЕДНАШ ПОДОБРА, НИТУ ПОСВЕТЛА, ТУКУ ВЕЛАМ ЗАЕДНИЧКА, ОТИ ВРЕМЕТО Е ТАКВО ШТО МОРА ДА СЕ ОПРЕДЕЛИТЕ СО КОГО ЌЕ ЧЕКОРИТЕ ПО ПАТОТ, А НИЕ ОДАМНА СЕ ОПРЕДЕЛИВМЕ И УБЕДЕН СУМ ДЕКА ОСТАНУВАМЕ НА ВИСТИНСКАТА СТРАНА НА ИСТОРИЈАТА

Контекст

Војната во Украина е клучниот фактор што глобално го детерминира светот во кој денес живееме, од политички и од економски аспект. Геополитичката карта секојдневно се менува пред нашите очи. Финансиските текови добиваат воен или протекционистички карактер, воспоставените синџири на производство и снабдување се изложени на непредвидливи прекин, што резултира со екстремно нестабилни цени на берзанските производи. Перманентната криза станува составен дел од секојдневното живеење на секој поединец, независно колку е во моментов далеку од воените дејствија во Украина, на Блискиот Исток или во Африка.

Иако нашиот регион, Западен Балкан, делува стабилно, евидентно е дека од внатре го раскинуваат новите геополитички текови, а се расламтуваат и старите жаришта. Точно е дека Европската Унија, и покрај

сите внатрешни и надворешни товари, по агресијата на Русија над Украина посветува многу повеќе внимание на евроинтеграциските процеси на земјите од Западен Балкан, но и на: Украина, Молдавија и Грузија – доделувајќи ѝ статус на земја-кандидат на Босна и Херцеговина, конечно отворајќи ја Меѓувладината конференција со нас (Северна Македонија) и Албанија, влегувајќи многу посериозно во дијалогот меѓу Србија и Косово и придонесувајќи кон стабилизацијата на Црна Гора. Тоа се знаци на евидентен напредок и видлив ангажман. Сепак, се чини дека многу повеќе се работи на превенција од влошување на состојбите, отколку на вистинско отворање на патот кон полноправно членство и вклучување на сите овие земји во пазувите на институциите на ЕУ.

Факт е дека земјите од Западен Балкан: сè уште имаат важни нерешени билатерални прашања; не се сите членки на СТО; не се сите членки на НАТО; не се придружуваат и придржуваат сите кон санкциите и рестриктивните мерки на ЕУ (ЗНБП и ЗБОП); не ги почитуваат сите целосно одредбите на ССА и ЦЕФТА и имаат сериозни разлики во своите: воени, одбранбени, безбедносни и разузнавачки структури. Тоа е реалноста во која функционираме и во која треба да обезбедиме регионалната соработка да се подведе под процесот на проширување, или унификација на ЕУ како заедничкиот именител. Регионалната соработка треба да се развива, пред сè, низ призмата на процесот на проширување и на идното членство на земјите од Западен Балкан во Европската Унија. Процесот е двостран и бара еднакви напори од двете страни, од сите земји од Западен Балкан, но и од Европската Унија во целина, како и од САД како клучен евроатлантски фактор за стабилноста на нашите простори.

Одлуката за нашата државна евроатлантска стратешка ориентација е недвосмислена, нашето членство во НАТО е огромен плус за нашата безбедност, а трасирањето на патот кон полноправно членство во Европската Унија оди рака под рака со заокружувањето на нашата државност. Но, на патот кон остварување на нашите стратешки цели ќе мора да направиме дополнителен напор и внатре да се консолидираме околу клучните реформски процеси, да се донесат државно одговорни политички одлуки што ќе ја придвижат земјата нанапред, ќе го забрзаат нашето интегрирање во ЕУ и ќе обезбедат заедничка иднина. Не велама веднаш подобра, не

велама посветла, туку велама заедничка, оти времето е такво да мора да се определите со кого ќе чекорите по патот, а ние одамна се определивме и убеден сум дека остануваме на вистинската страна на историјата.

Остварувањето на било која цел во животот зависи, пред сè, од тоа дали сте сигурни дека сакате да стигнете таму каде што сте тргнале, и второ, дали имате доверба во себе дека можете да го изодите патот до целта. Овие правила важат и за нашето макотрпно и долготрајно чекорење кон членството во ЕУ. Некогаш тоа е прашање на волја, некогаш на способност, секако и на упорност, но најчесто на одлуки засновани вез здрав разум и политичка харизма.

Дали е остварливо нашето членство во ЕУ до 2030 година?

Секако дека е остварливо. Всушност, не почнуваме од почеток. Веќе над две децении ја имплементираме Спогодбата за стабилизација и асоцијација и сме високо усогласени во голем дел со европските политики. Над 45 % од европското право е веќе транспонирано во нашиот национален правен систем, над 70 % од трговската размена е со ЕУ и над 2/3 од ДСИ доаѓаат од земјите-членки на ЕУ. Одлуката е донесена со нашата државна консензуална апликација за полноправно членство од 2004 година. Подготвеноста да ги почнеме преговорите е потврдена уште во 2009 година од најрелевантните и најстроги критичари, Европската комисија. Едногласната одлука на сите 27 земји-членки е донесена во 2020 година, и конечно, Меѓувладината конференција е формално-правно отворена и официјално пристапните преговори се започнати на 19 јули 2022 година. Навистина поминавме неправедно долг пат низ многу лавиринти, но сепак, стигнавме, барем до тука до каде што сме. Би била огромна стратешка грешка доколку сега застанеме и не продолжиме понатаму.

Сега треба да најдеме брз одговор за првата политичка одредница, промена на нашиот Устав, за да може да продолжиме и да не тлееме предолго и гориме сами во себе. Наметнавме голем товар на плеќите на нашето кривко општество, голем предизвик за нашите политички елити, но и голема можност да покажеме дали сме созреле доволно за да се носиме со сопствените историски товари во текот на пристапните преговори. Не е лесно да се донесе

одлука, но уште потешко ќе биде ако одлуката не ја донесеме. Лично силно се залагам за транспарентен и инклузивен пристап при донесувањето на сите важни одлуки за напредокот на државата, бидејќи исходот нè засега нас од оваа генерација, но подеднакво и следните генерации.

Политичката цена, секако, ќе биде испорачана, и ако одлуката се донесе, но и ако не се донесе. А, особено доколку не се донесе на време. Но, политичката цена е сосема неважна. Она што историски ќе тежи утре и годините потоа е само одговорот на прашањето, не дали, како и колку гласно сме ги бранеле нашите државни интереси, туку дали сме успеале да ги одбраниме, бидејќи поголем државен приоритет од тоа нема. Државен проект, со обезбеден широк политички и општествен консензус, професионализација на администрацијата, елиминирање на корупцијата и спречување на организираниот кримин/ал, подобро образование и здравство, и сè е можно.

Сами си поставивме цел да бидеме подготвени за членство во ЕУ до 2030 година и тоа е добра и исправна одлука. Зарем некој може да тргне на пат без цел? Разбираме дека ЕУ постојано се движи и се менува, се усогласува, договара и преговара, но независно од тоа, ние нашиот дел ќе мора да го одработиме, за да докажеме дека сме зрела држава, а уште повеќе за да го подобриме квалитетот на живеење на секој поединец. Читајќи ги „малите букви“ во извештаите на Европската комисија, за на изглед малите нешта, лесно се доаѓа до заклучок дека тие, всушност, претпоставуваат донесување на одлуки кои го детерминираат начинот и квалитетот на нашето живеење и нашата околина, ја прават разликата меѓу „европскиот“ начин на живеење, кон кој тежнееме, и „балканскиот“ начин на живеење чиј квалитет сакаме драстично да го подобриме.

СЕГА ТРЕБА ДА НАЈДЕМЕ
БРЗ ОДГОВОР ЗА ПРВАТА
ПОЛИТИЧКА ОДРЕДНИЦА,
ИЗМЕНА НА НАШИОТ УСТАВ,
ЗА ДА МОЖЕ ДА ПРОДОЛЖИМЕ
И ДА НЕ ТЛЕЕМЕ ПРЕДОЛГО
И ГОРИМЕ САМИ ВО СЕБЕ.
НАМЕТНАВМЕ ГОЛЕМ ТОВАР НА
ПЛЕЌИТЕ НА НАШЕТО КРЕВКО
ОПШТЕСТВО, ГОЛЕМ ПРЕДИЗВИК
ЗА НАШИТЕ ПОЛИТИЧКИ
ЕЛИТИ, НО И ГОЛЕМА МОЖНОСТ
ДА ПОКАЖЕМЕ ДАЛИ СМЕ
СОЗРЕАЛЕ ДОВОЛНО ЗА ДА
СЕ НОСИМЕ СО СОПСТВЕНИТЕ
ИСТОРИСКИ ТОВАРИ ВО ТЕКОТ
НА ПРИСТАПНИТЕ ПРЕГОВОРИ.
НЕ Е ЛЕСНО ДА СЕ ДОНЕСЕ
ОДЛУКА, НО УШТЕ ПОТЕШКО
ЌЕ БИДЕ АКО ОДЛУКАТА НЕ ЈА
ДОНЕСЕМЕ. ЛИЧНО СИЛНО СЕ
ЗАЛАГАМ ЗА ТРАНСПАРЕНТЕН
И ИНКЛУЗИВЕН ПРИСТАП
ПРИ ДОНЕСУВАЊЕТО НА
СИТЕ ВАЖНИ ОДЛУКИ ЗА
НАПРЕДОКОТ НА ДРЖАВАТА,
БИДЕЈЌИ ИСХОДОТ НÈ ЗАСЕГА
НАС ОД ОВАА ГЕНЕРАЦИЈА,
НО ПОДЕДНАКВО И СЛЕДНИТЕ
ГЕНЕРАЦИИ

Одлуките се поврзани со: квалитетот на храната, на воздухот и водата, безбедноста на патиштата и возилата, чистата алтернативна енергија, безбедноста при работа, квалитетното образование, здравствена заштита и уште многу важни нешта. Во извештаите се оди и чекор понатаму – се даваат конкретни, на места и сосема прецизни насоки во кој правец треба да се движиме. Овој пат низ процесот на преговори ќе мора да го изодиме, проследен со бројни одлуки и акции. Никој нема да ги донесе одлуките и нема да ја гради нашата држава за нашите идни генерации, наместо нас. Тоа е наша државна обврска и наш национален приоритет.

Скринингот или аналитичкиот преглед на европското право започна, сликата што нашите експерти ја оставаат во Брисел е добра, а тоа значи дека можеме. Не смееме да ја испуштиме шансата и да не го искористиме моментумот на скрининг процесот, делумно вратениот ентузијазам кај администрацијата и поволната политичка клима во рамките на Унијата, а особено на членките коишто се јавуваат како главни двигатели на овој процес. Но, треба да се обидеме да ги забрземе реформите. Ќе треба малку дополнителен напор за да докажеме дека впечатокот е точен и дека сме подготвени да си ги реализираме сите преземени обврски. Јас велама, ако тоа можеа другите пред нас, не гледам зошто да не можеме и ние. Сосема реална и остварлива е и целта да станеме членки на Европската Унија до 2030 година.

Патот кон членството во ЕУ е послан со одлуки

(Северна) Македонија веќе четврт век е дел од пристапниот процес. За да стигнеме до тука, мораше да се донесат многу важни одлуки и да се направат тешки компромиси. За да продолжиме натаму во процесот ќе мора, исто така, постојано да носиме одлуки и да правиме компромиси, сè додека членството во ЕУ ни е клучна стратешка цел и врвен државен интерес и сè додека од страна на Унијата постои интерес и желба за наше приклучување во неа.

До сега научивме дека има и такви одлуки коишто не зависат од нас, туку исклучиво од членките на Европската Унија. Добро е познато дека сите почувствителни одлуки на ЕУ се предмет на едногласност, вклучително и оние коишто се поврзани со процесот на проширување на ЕУ. Во било која фаза од пристапниот процес, некоја членка на ЕУ може да каже „не“, што го почувствуваме и на

наша „кожа“. Но, тоа е реалноста и такви се правилата на „игра“. Во текот на пристапните преговори, постојано на испит ќе биде нашата: општествена и политичка зрелост, дипломатска умешност, административна способност и економска издржливост, односно конкурентност. Правилата важат за нас исто како што важеа за сите други земји кои станаа членки или се во преговори да станат членки на Европската Унија. Тоа е начинот на кој е изградена и функционира Европската Унија, преку постојан дијалог и неопходни компромиси. Правилата не можеме од надвор да ги измениме, можеме само да се прилагодиме.

Без да се навраќам на огромниот број акти на ЕУ што се однесуваат на Македонија, а беа усвоени изминатите децении, сите тие имале своја улога и значење во дадениот момент и политичкиот контекст. Ќе ги наведам само актуелните клучни акти што се однесуваат на нашиот почеток на пристапните преговори, и тоа: Заклучоците на Советот на ЕУ од 18 јули 2022 година; Протоколот од вториот состанок на Заедничката меѓувладина комисија (ЗМК) меѓу Северна Македонија и Бугарија (потпишан на 17 јули 2022) и Преговарачката рамка (усвоена на 18 јули 2022 година). Овие, за нас извонредно важни акти на Советот на ЕУ, заедно ја исцртуваат политичко-правната рамка со која започнаа и натаму ќе се одвиваат пристапните преговори меѓу ЕУ и Северна Македонија, во рамките на Меѓувладината конференција.

Важноста на Заклучоците на Советот на ЕУ од 18 јули 2022 година

Заклучоците на Советот на ЕУ од 18 јули 2022 година се усвоени под претседавањето на Чешка, а врз основа на преговорите и усогласувањето на релевантните документи за време на француското претседавање со Советот. Политички факт е дека Заклучоците и Преговарачката рамка нема да се донесеа доколку Бугарија не дадеше своја согласност, со што се обезбеди едногласност, но дури откако се потпиша Протоколот од страна на Заедничката меѓувладина комисија (МК-БГ) на 17 јули 2022 година.

Овие Заклучоци на Советот, покрај нотирањето на нашиот напредок во реформите во клучните области и продолжувањето на скрининг процесот, речиси, во целост се посветени на добрососедските односи, особено на вториот Протокол потпишан со Бугарија.

ПРЕГОВАРАЧКАТА РАМКА МОРА ДА СЕ ЧИТА ВНИМАТЕЛНО И, ДОКОЛКУ ПРАВИЛНО СЕ РАЗБЕРЕ, МОЖЕ ДА СЕ ТРАНСФОРМИРА ВО НАЈСИЛНИОТ ГЕНЕРАТОР НА ЕВРОПСКИТЕ РЕФОРМИ. НО, ДОКОЛКУ СЕ „ИСКРИВИ“ НЕЈЗИНАТА СОДРЖИНА ИЛИ СЕ НАПРАВИ ОБИД ЗА РЕЛАТИВИЗАЦИЈА НА НЕЈЗИНИТЕ КЛУЧНИ ЕЛЕМЕНТИ, МОЖЕ ДА СЕ ПРЕТВОРИ ВО НАША ПОЛИТИЧКА ЗАМКА. ТОА ЛЕСНО МОЖЕ ДА СЕ СЛУЧИ ДОКОЛКУ ПРОДОЛЖИМЕ СО ПОВРШНО ЧИТАЊЕ ИЛИ НЕВОЛНО РАЗБИРАЊЕ НА НЕЈЗИНАТА: СОДРЖИНА, СУШТИНА, ДЕТАЛИ, ТЕХНИЧКИ ЕЛЕМЕНТИ И СТРОГО ДЕФИНИРАНИ ПРОЦЕДУРИ, ОДНОСНО НЕЦЕЛОСНО РАЗБИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКАТА ТЕЖИНА НА УСЛОВИТЕ ПОД КОИ ЌЕ БИДЕМЕ ПРИМЕНИ КАКО ПОЛНОПРАВНА ЧЛЕНКА, ИЛИ УШТЕ ПОВЕЌЕ, АКО НЕ СМЕ ДОВОЛНО СВЕСНИ ЗА ПОСЛЕДИЦИТЕ АКО НЕ ГИ ПРОДОЛЖИМЕ ПРИСТАПНИТЕ ПРЕГОВОРИ

Во нив особено се нагласува дека клучно за нашиот најредок во процесот за членство во ЕУ е постигнување на видливи резултати во имплементацијата, со добра волја, на билатералните договори, вклучително Договорот со Грција од Преспа и Договорот за пријателство, добрососедство и соработка со Бугарија.

Треба постојано да имаме предвид дека во сите заклучоци на Советот на ЕУ, секогаш се наведуваат двата билатерални договори, со Бугарија и со Грција. Во договорот со Грција е експлицитно направена директна врска со имплементацијата на Договорот од Преспа и пристапните преговори, каде во членот 1, точка 10, став 2, стои јасно дека покрај техничкиот период на транзиција, следи и политичкиот период на транзиција кога сите документи и материјали и за домашна употреба, ќе мора целосно да ги респектираат одредбите од членот 1, точка 3 од Договорот (што се однесува на: името, државјанството, јазикот,

употребата на придавката, меѓународниот код). Политичката транзиција е директно поврзана со процесот на пристапни преговори и ќе започне со отворањето на секое поглавје (кластер), а ќе треба целосно да се реализира во период од пет години од отворањето на соодветниот кластер, односно поглавје. Ваков експлицитен услов, за целосна имплементација на билатералните договори со двете земји-членки, до сега не е поставен за ниту една земја-кандидат или аспират за членство, што не значи дека во иднина не може да биде случај.

Понатаму, со Заклучоците на Советот се здравувашокму постигнувањето на Прошколоот од вториот состанок на Заедничката меѓувлада комисија (МК-БГ), со воведување на

членови 12 од Договорот, со уште една нагласка на тоа дека со овој чин (прифаќање на договорените услови во притоа) се придонесува кон добрососедството и регионалната соработка, кои остануваат есенцијални елементи од Процесот на проширување и Процесот за стабилизација и асоцијација. Уште повеќе, со Заклучокот на Советот се навлегува подлабоко во содржината и обврските од Протоколот, со нагласување дека со истото, и преку неговата имплементација, ќе се зајакнат еднаквиите права на лицата кои им припаѓаат на малцинствата и заедниците во Северна Македонија, со што ќе се придонесе кон исполнување на Копенхашките политички критериуми. Во контекст на правата на заедниците и малцинствата, следи и Заклучокот на Советот со кој експлицитно се бара или се очекува, исполнување на векувањето дадено од наша страна за намерата да започнеме и реализираме, како приоритет, соодветни измени на Уставот, со намера за вклучување во Уставот на граѓаните кои живеат во граничните држави, а кои се дел од други народи, како што се Бугарите.

Мора да споменам дека во досегашната пракса на пристапните преговори не е забележан ваков пример на асиметричен политички притисок врз земја-аспирант за членство во ЕУ, но факт и реалност е дека исполнувањето на оваа политичка одредница е услов за продолжување на пристапните преговори. Доколку не се случат уставните амандмани, нема да може да се случи втората Меѓувладина конференција и автоматски ќе се блокираат натамошните пристапни преговори.

Сметам дека е политички целисходно да се спомене дека Албанија, со која во моментот се движиме паралелно во процесот, нема дополнителни услови и непречено ќе ги продолжи пристапните преговори, односно ќе се одвои од нас веднаш по завршувањето на скрининг процесот кон крајот на 2023 година.

Доколку се пресретнат очекувањата на ЕУ за дополнување и измени на нашиот Устав, веднаш е најавена и втора Меѓувладина конференција (МВК) на која формално правно ќе се презентира Преговарачката рамка, без потреба од дојолнителна политичка одлука, со што би се комплетираше процесот на официјално отворање на пристапните преговори. Кога еднаш ќе се отвори Меѓувладината конференција таа останува отворена сè додека не се завршат пристапните преговори, независно колку тие ќе траат.

Протоколот со Бугарија како појдовна точка...

Потпишувањето на Протоколот (Записникот) од вториот состанок на Заедничката меѓувладина комисија (ЗМВК), формирана врз основа на членот 12 од Договорот за пријателство, добрососедство и соработка меѓу Република Северна Македонија и Република Бугарија, што се одржа на 17 јули 2022 година во Софија, беше клучниот предуслов Бугарија да даде согласност на текстот на Преговарачката рамка, со што се расчисти патот да се отвори и Меѓувладината конференција (МВК), на 19 јули 2022 година, односно да започнат пристапните преговори меѓу ЕУ и Северна Македонија, со политичка МВК. Веднаш треба да се нагласи дека низ целиот Протокол, иако генерално провејува речникот на реципроцитет („двете страни“, „двете држави“, „двете влади“, и сл.), не може да се пренебрегне фактот дека овој билатерален Протокол е директно поврзан со официјално усвоени документи од Советот на ЕУ, и е дел од преговарачкиот процес, каде што на едната страна се 27 земји-членки, вклучително и Бугарија, а на другата страна е Македонија, како една од најмалите, економски најслабите држави во Европа, со сè уште „млада“ дипломатија и недоволно развиена дипломатска мрежа. Притоа, на Бугарија ѝ се на располагање сите инструменти што: институциите, процедурите и правните механизми на Европската Унија ѝ ги нудат, како на своја членка. Оттука, не може да стане збор за реципроцитет и овој неспорен факт треба да се има предвид при читањето на целиот текст и сите обврски дефинирани и прифатени со овој Протокол.

ВО ДОСЕГАШНАТА ПРАКСА НА ПРИСТАПНИТЕ ПРЕГОВОРИ НЕ Е ЗАБЕЛЕЖАН ВАКОВ ПРИМЕР НА АСИМЕТРИЧЕН ПОЛИТИЧКИ ПРИТИСОК ВРЗ ЗЕМЈА-АСПИРАНТ ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ (БАРАЊЕТО ЗА ВКЛУЧУВАЊЕ НА БУГАРИТЕ ВО УСТАВОТ НА РСМ). НО ФАКТ И РЕАЛНОСТ Е ДЕКА ИСПОЛНУВАЊЕТО НА ОВАА ПОЛИТИЧКА ОДРЕДНИЦА Е УСЛОВ ЗА ПРОДОЛЖУВАЊЕ НА ПРИСТАПНИТЕ ПРЕГОВОРИ. ДОКОЛКУ НЕ СЕ СЛУЧАТ УСТАВНИТЕ АМАНДМАНИ, НЕМА ДА МОЖЕ ДА СЕ СЛУЧИ ВТОРАТА МЕЃУВЛАДИНА КОНФЕРЕНЦИЈА И АВТОМАТСКИ ЌЕ СЕ БЛОКИРААТ НАТАМОШНИТЕ ПРИСТАПНИ ПРЕГОВОРИ. ДОКОЛКУ, ПАК, СЕ ПРЕСРЕТНАТ ОЧЕКУВАЊАТА НА ЕУ ЗА ДОПОЛНУВАЊЕ И ИЗМЕНИ НА НАШИОТ УСТАВ, ВЕДНАШ Е НАЈАВЕНА И ВТОРА МЕЃУВЛАДИНА КОНФЕРЕНЦИЈА НА КОЈА ФОРМАЛНО ПРАВНО ЌЕ СЕ ПРЕЗЕНТИРА ПРЕГОВАРАЧКАТА РАМКА, БЕЗ ПОТРЕБА ОД ДОПОЛНИТЕЛНА ПОЛИТИЧКА ОДЛУКА, СО ШТО БИ СЕ КОМПЛЕТИРАЛ ПРОЦЕСОТ НА ОФИЦИЈАЛНО ОТВОРАЊЕ НА ПРИСТАПНИТЕ ПРЕГОВОРИ

Протоколот содржи четири точки. Во првата точка од Протоколот се дава преглед на реализираните средби и постигнатите резултати во периодот од 10 јуни 2019, до 10 јуни 2022 година. Со втората точка од Протоколот се потврдува усвојувањето на извештаите за работата на Заедничката мултидисциплинарна експертска комисија (Комисија) за историски и образовни прашања за истиот период, односно од 10 јуни 2019, до 10 јуни 2022 година, при што се охрабрува Комисијата да ја интензивира и динамизира својата работа. Третата точка од Протоколот е најкомплексна и најсодржајна и е клучна за динамизирањето на процесот на имплементација на Договорот за следниот период (јули 2022 година и на таму). Прво, затоа што со оваа точка се дефинирани и специфичните области за кои двете страни се усогласиле дека се од приоритетен интерес. Второ, затоа што во оваа точка таксативно се дефинирани обврските за двете страни, но пред сè, за Северна Македонија, кои ќе треба да ги исполниме, *пред заокружување на Меѓувладинаџа конференција* со која треба да се комплетира отворањето на пристапните преговори, како и обврските кои се преземени и за периодот после одржувањето на втората MBK.

Од мерките што треба да бидат реализирани пред MBK за комплетирање на фазата на отворање на пристапните преговори, а кои се договорени меѓу двете страни и прифатени како обврски, покрај уставните измени како прв предуслов и внесувањето на бугарскиот народ во него, се и следните:

Потврда од наша страна, како еднострана обврска, дека ништо во нашиот Устав не може, и не треба, да се толкува дека претставува, или било кога ќе претставува, основа за мешање во внатрешните работи на Бугарија, со цел заштита на статусот и правата на лицата кои не се граѓани на Северна Македонија. Отсуството на реципрочитет остава непријатно чувство, со оглед на потребата за заштита на правата на лицата кои живеат во Бугарија, но се чувствуваат како Македонци по својата етничка припадност, а поврзано со неисполнувањето на обврската од страна на Бугарија за имплементација на голем број пресуди на Судот за човекови права при Советот на Европа, каде двете држави, и Бугарија и Северна Македонија, се рамноправни членки.

Двете држави да разменат копии од сите образовни: програми, учебници, учебни помагала и други релевантни учебни материјали.

НЕКОИ ЕКСПЕРТИ НАСТОЈУВААТ ДА ГО НАМЕТНАТ СТАВОТ ДЕКА Е МОЖНА ПРОМЕНА НА СОДРЖИНАТА ИЛИ УСЛОВИТЕ ДЕФИНИРАНИ ВО ПРЕГОВАРАЧКАТА РАМКА И „ПОДОБАР ИЛИ ПОПОВОЛЕН ДОГОВОР ЗА НАС“, НО ЛИЧНО СМЕТАМ ДЕКА ЕДИНСТВЕН ПОДОБАР ИЛИ ПОПОВОЛЕН ДОГОВОР ЗА НАС Е ОТВОРАЊЕ НА КЛАСТЕРОТ ФУНДАМЕНТИ ИЛИ ТЕМЕЛИ, НАЈДОЦНА ДО ДЕКЕМВРИ 2023 ГОДИНА. ОДЛУКИТЕ КОИШТО ТРЕБА ДА НЕ ПРИДВИЖАТ НАНАПРЕД ВО ПРОЦЕСОТ ВО ТОЈ ТЕСЕН ВРЕМЕНСКИ ПРОСТОР, МОРА ДА СЕ ДОНЕСАТ, КОЛКУ ТИЕ И ДА СЕ ТЕШКИ. ДО СЕГА, ОД ИСКУСВАТА ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРОШИРУВАЊЕ, НЕ Е ЗАБЕЛЕЖАНО ДЕКА НЕКОЈА ЕДНОГЛАСНО ОДОБРЕНА ПРЕГОВАРАЧКА РАМКА Е ИЗМЕНЕТА

За успешна реализација на оваа мерка, неопходно е попрецизно да се дефинира обемот, бидејќи сите образовни програми и поврзани материјали со нив, подразбираат илјадници страници текст на македонски јазик, на албански јазик и на сите други јазици кои, според Уставните одредби, се во употреба во Северна Македонија и имаат одредена автономија при утврдувањето на своите наставни програми, вклучително и: правната рамка, формат, детална листа на програмите, носители на обврската, процедури за доставување на бараните наведени материјали, заштита на сувереното право за крајната одлука во случај на приговори од другата страна, итн. Се работи за извонредно сложена операција, која бара детална разработка и прецизност во секој чекор на реализација.

Говорот на омраза, веројатно со право, има посебно место во Протоколот, но вметнувањето на темата во Протоколот како *услов за комплетирање на фазата за отворање на ирсистијантите иреговори* и одржување на следната МВК, се чини како комплексен предизвик. Секако дека борбата против говорот на омраза од двете страни е неопходна, но во исто време, не треба да се претвори во инструмент за политички дуели кои наместо намалување, имаат ефект за распалување на говорот на омраза. Ова е сериозен проблем што бара пошироко општествено инволвирање на сите чинители, особено на медиумите, а не само и исклучиво државните институции. Борбата против говорот на омраза допира по многу точки до слободата на мисла и говор, како и слободата на изразување низ сите форми кои денеска се познати, вклучително и преку социјалните мрежи. Оттука, потребна е голема внимателност борбата против говорот на омраза да не се претвори, или злоупотреби, како механизам за борба против неистомисленици, задушвање на

слободата на мислата и говорот или, пак, што е и најстрашно, да стане политички инструмент со кој ќе се нагризуваат демократските принципи и слободи. Дефинирањето на процедури за детектирање на говор на омраза и преземање на брзи мерки, претпоставува високо ниво на експертиза за воспоставување функционален сеопфатен механизам со целосен респект на сите меѓународни норми и обезбедување заштита на слободата на мислата и говорот.

Преземената еднострана обврска за рехабилитација на жртвите на репресии во комунистичкиот период, поврзана со *„Декларацијата за извинување на жртвите од репресиите од режимот во периодот 1945-1990 година“*, претпоставува воспоставување на сеопфатна правна рамка за целосно отворање и пристап до архивите на поранешните служби за државна безбедност, вклучително: полицијата, цивилното и военото разузнавање и контра-разузнавање во периодот 1945-1991 година. Бугарија тврди дека таа веќе својата обврска ја извршила, без наведување на детали, и без дефинирање на временската рамка. За нас би било од исклучително значење да имаме пристап до архивите од бугарските служби за периодот од 1941-1991 година, или особено и за пред тој период.

Делот од Протоколот што ја опсервира темата за историјата, секако, е најчувствителниот столб врз којшто се потпираат билатералните барања на Бугарија, поврзани и со етногенезата на македонскиот народ и негирањето на посебноста на македонскиот јазик. Ваквите позиции на Бугарија се дефинирани во низа официјални документи на Владата и Собранието, а се составен дел и депонирани кон досието за пристапните преговори со Македонија. Како и да е, поаѓајќи од контроверзната позиција на Бугарија за едностраното толкување на „заедничката историја“, во Протоколот е утврдено дека од 2022 и 2023 година ќе се чествуваат сите заеднички настани и личности усогласени од страна на Комисијата (со Извештаите), потврдени од двете страни. Исто така, стои и обврска за нас, поврзана со образовната програма за 7-мо одделение, делот кој се однесува на Самоиловата држава.

Најголемата дилема што се наметнува со унилатералната Изјава на Бугарија од 18.7.2022 година, не е поврзана само со непризнавањето на јазикот (референца кон точка 22 од Преговарачката рамка), туку и врската на Изјавата со параграфот 7 од Заклучоците на советот на ЕУ од 18.7.2022 година, кој реферира на континуираниот

мониторинг на Европската комисија при исполнувањето на сите обврски преземени од наша страна во специфичните области и идентификувани прашања кои, многу е веројатно да се појават во текот на преговорите, особено во Кластерот Фундаменти, кој се отвора прв и се затвора последен. Во овој Кластер е сместен и Акцискиот план за заштита на правата на малцинствата (заедниците), како составен дел на Патоказот за владеење на правото. Ќе потсетам дека Патоказот, вклучително и Акцискиот план, се подложни и на времени одредници, исклучително тешко да се исполнат (случајот на Црна Гора и Србија), а кои ќе ја диктираат целокупната динамика на пристапните преговори во сите кластери и во целина.

Дури и површна анализа на текстот на Протоколот укажува на фактот дека е „набиен“ со обврски од чувствителна политичка природа, комплексни за имплементација, но задолжителни по својата обврзност и долгорочност. Многу е веројатно дека имплементацијата на овој Протокол, заедно со Договорот со Бугарија и Договорот со Грција, во голема мерка ќе ја диктира и динамиката на нашите пристапни преговори за полноправно членство во Европската Унија.

Погрешно прочитана и разбрана, Преговарачката рамка може да стане политичка замка

Преговарачката рамка мора да се чита внимателно, и доколку правилно се разбере, може да се трансформира во најсилниот генератор на европските реформи. Но, доколку се „искриви“ нејзината содржина или се направи обид за релативизација на нејзините клучни елементи, може да се претвори во наша политичка замка. Тоа лесно може да се случи доколку продолжиме со површно читање или неволно разбирање на нејзината: содржина, суштина, детали, технички елементи и строго дефинирани процедури, односно нецелосно разбирање на политичката тежина на условите под кои ќе бидеме примени како полноправна членка, или уште повеќе, ако не сме доволно свесни за последиците ако не ги продолжиме пристапните преговори.

Советот на ЕУ ја усвои Преговарачката рамка на 18 јули 2022 година, но како составен дел од најавениот втор министерски состанок на Меѓувладината конференција (МВК) за пристапување на Северна Македонија во Европската Унија, отворена на 19 јули

2022 година. Нагласувам дека на првата MBK не се презентираше Преговарачката рамка, туку само чекорите кои се неопходни за да се заокружи првата Меѓувладинa конференција. Но, за да ги отстранам дилемите дали Преговарачката рамка е усвоена или не, ќе повторам дека од формално правен аспект таа е одобрена од страна на Советот на ЕУ со едногласност и, исто така, може да се измени само во иста постапка како и при одобрувањето, односно со едногласност. Важно е да не заборавиме дека ние, формално не учествуваме ниту при дефинирањето, ниту при одлучувањето на Советот на ЕУ за усвојувањето на Преговарачката рамка. Тоа е документ со трајна вредност кој го усвојуваат исклучиво и само земјите-членки, а се однесува на условите под кои Северна Македонија ќе биде примена како полноправна членка во Европската Унија. Ние, во Собранието, на 16 јули 2022 година, не ја усвоивме Преговарачката рамка, туку само се согласивме да ги започнеме пристапните преговори под условите што таа ги наметнува.

Од она што веќе го знаеме, Генералниот став на ЕУ треба да биде претставен на вториот министерски состанок на Меѓувладината конференција, а се состои од неколку елементи: почетна политичка изјава на ЕУ, или изјава за отворање на пристапните преговори, потоа Преговарачката рамка, или условите под кои Северна Македонија ќе биде примена како полноправна членка во ЕУ, и на крајот, дефинирана детална процедура за текот на преговорите и организација (техничка) на преговорите.

Почетната изјава на ЕУ за пристапните преговори ја поставува правната рамка и го дефинира политичкиот тон на преговорите, во рамките на Меѓувладината конференција. Притоа, се очекува целосен респект од наша страна кон критериумите од Копенхаген (и Мадрид), имплементацијата на ССА, вклучувајќи ја и регионалната соработка и добрососедските односи, како дел од Процесот за стабилизација и асоцијација, особено потсетувајќи нè на важноста од постигнување опипливи резултати во спроведувањето на билатералните договори склучени со Грција и со Бугарија.

Преговарачката рамка, пак, покрај условите за прием, ги дефинира и принципите што ги регулираат преговорите, преку освежената нова методологија за преговори, со темпо кое зависи, прво, од нашиот реформски капацитет и напредок, и второ, од капацитетот на Унијата да апсорбира нови членки. Дополнително, редовно ќе се

следи усогласувањето со Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) и почитувањето на санкциите кон Русија, особено после агресијата на Русија над независна и суверена Украина. Со оглед на нагласениот политички аспект на пристапниот процес, експертите од земјите-членки ќе имаат можност и мандат да бидат директно вклучени во следењето на преговарачкиот процес, што отвора можност за силно влијание на оценката и на Европската комисија за напредокот на земјата што преговара.

Поглавјата групирани во кластери

За да се обезбеди динамичност на преговорите, согласно новата методологија, а рефлектирано и во Преговарачката рамка за Македонија, 33-те поглавја (од вкупно 35) се групирани во шест тематски кластери но, интересно, не се споменуваат поглавјата 34 и 35, кои се составен дел на преговарачките рамки на Црна Гора и Србија. Како и да е, во нашата Преговарачка рамка е силен фокусот на основните политички „тешки“ сектори, поместени во Кластерот Фундаменти/Темели, и тоа; Владеење на правото, Функционални демократски институции, Реформа на јавната администрација, Економските критериуми, како и поглавјата: Јавни набавки, Статистика и Финансиска контрола, со хоризонтален фокус на превенција и борба против корупцијата. Согласно процедурите детално опишани во Преговарачката рамка, со кластерот Фундаменти започнуваат преговорите и со него како целина истите се затвораат.

Ако се постигне задоволителен напредок во овој клучен кластер, тоа ќе доведе до забрзана поблиска интеграција во ЕУ и „прислапување/phasing in“ кон селектирани поединечни политики на ЕУ, како, на пример, кон единствениот пазар на ЕУ, како и кон некои програми и агенции на Унијата. Исто така, доколку напредокот е евидентен, ќе се отвори и можноста за зголемени инвестиции и финансирање од буџетот на ЕУ, вклучително и во големите инфраструктурни проекти, со што би се забрзал и процесот за намалување на економските и социјални диспаритети на земјата во однос на тој на ЕУ.

Од друга страна, согласно дефинираните правила во Преговарачката рамка, доколку од наша страна има сериозно и постојано прекршување на основните вредности на ЕУ, или нема доволен напредок, или има неурамнотежен напредок, или сериозна, или

продолжена стагнација, па дури и назадување, може да бидат иницирани *корективни мерки*. Одлуките за воведување на корективни мерки или, поточно, суспензија на преговорите до исполнување на одредени дефинирани дополнителни услови, може да се донесат со гласање со обратно квалификувано мнозинство (Reversed Qualified Majority Voting-RQMV), според кое Европската комисија или земја-членка (макар и една) во соодветно аргументиран случај, може да покрене постапка за воведување на корективни мерки, кои би стапиле во сила, по автоматизам, за 90 дена од иницирањето на постапката. Иницијативата може да се запре само со квалификувано мнозинство (15 земји-членки), кое треба да се обезбеди во тие 90 дена, против иницијативата (повратно квалификувано мнозинство). Во случај на воведени корективни мерки, можна е и реверзибилност на процесот, како и намалување на претпристапната помош, што се рефлектира и во новата регулатива за ИПА III.

Сметам дека корективните мерки се еден од најважните елементи во Преговарачката рамка, како и новиот механизам на донесување одлуки, со обратно квалификувано мнозинство, воведено како новина само за Северна Македонија и Албанија. Притоа, постои реален ризик, земја-членка да може да го искористи (или злоупотреби) овој нов инструмент како можност за блокирање или, де факто, одолговлекување на процесот на пристапни преговори и да предизвика: забавување на преговорите, поделби меѓу засегнатите земји и продлабочување на јазот меѓу Црна Гора и Србија, и Северна Македонија и Албанија, како и остатокот од балканските земји, БиХ и Косово.

Треба да се нагласи дека новиот механизам за донесување на одлуки со обратно квалификувано мнозинство не го заменува правилото за гласање со едногласност во процесот на пристапни преговори, туку само го надополнува во рамките на механизмот на корективни мерки, според Новата методологија. Корективните мерки, иако не се новина, сепак се со нов значително проширен опсег и се многу понагласени, и тоа во случај на: постојано прекршување на основните вредности на ЕУ (суспензија), со ризик постапката да се покрене и поради билатерални несогласувања, на пример, погрешно толкување на историјата (?); стагнација/назадување или неурамнотежен напредок во делот на владеење на правото (вклучително и имплементацијата на билатералните обврски); неисполнување на

некои од поважните одредници или спроведување на преземени обврски за веќе привремено затворените поглавја (реверзибилност); значително назадување во кластерот или поглавјето, што е веќе привремено затворен.

Со Преговарачката рамка се дефинира и обврската за усвојување и превод на македонски јазик на целото *Acquis* (европското право), како и градење на способност и институционални капацитети за негово правилно спроведување. Отстапување од целосно прифаќање и спроведување на европското законодавство, речиси, е невозможно, но секако дека може да се преговара за лимитиран број на, т.н., преодни мерки, доколку се тие барања добро аргументирани и компетентно презентирани. Што се однесува до нашето учество во Економско-монетарната унија и Шенген зоната, ќе важат посебни процедури на дерогација, со можност за придружување во истите дури по нашиот влез во ЕУ.

Откако ќе завршат преговорите, Договорот за пристапување ќе биде потпишан и ратификуван од сите вклучени страни во преговорите, односно од сите земји-членки на ЕУ, потврден и од Европскиот парламент. Кај нас, како што предвидува нашиот Устав, треба да се спроведе референдум за пристапување во Европската Унија со цел да се даде согласност за пренесување на дел од нејзиниот суверенитет на ЕУ. Со тој чин, Северна Македонија ќе премине од статус на пристапна земја, во статус на земја-членка, со сите права и обврски што тој статус ги носи со себе.

*

* *

Некои експерти настојуваат да го наметнат ставот дека е можна измена на содржината или условите дефинирани во Преговарачката рамка и „подобар или поповолен договор за нас“, но лично сметам дека единствен подобар или поповолен договор за нас е отворање на кластерот Фундаменти или темели, најдоцна до декември 2023 година. Одлуките што треба да не придвижат нанапред во процесот во тој тесен временски простор мора да се донесат, колку тие и да се тешки. До сега, од искуствата во процесот на проширување, не е забележано дека некоја едногласно одобрена Преговарачка рамка е изменета. Се забележува примерот на Црна Гора и Србија, каде со

политичка одлука на Советот на ЕУ, прифатена од двете страни, се изврши само адаптација на процесот заради вклучување на некои елементи од Новата методологија (усвоена во март 2020 година), но не се извршија измени на нивните преговарачки рамки усвоени во 2012 година (за Црна Гора) и 2013 година (за Србија). Уникатна е ситуацијата после Охридската средба од 18 март 2023 година и вербалниот договор меѓу Србија и ЕУ за дополнување на Преговарачката рамка за Србија со елементите од договорот во рамките на дијалогот меѓу Србија и Косово, олеснет од страна на ЕУ и поддржан од САД. По сè изгледа дека случајот на Северна Македонија и Бугарија ја отвори вратата (или Пандорината кутија?) на билатеризација на процесот на пристапните преговори, кој сега се „вгнездува“ и во Преговарачката рамка на Србија. Каков ќе биде ефектот од новиот политички дискурс, останува да видиме, но последиците, какви и да се, ќе ги чувствуваме сите, и тоа на подолг рок.

На крајот, мора да бидеме свесни дека, доколку потребните одлуки не се донесат од наша страна, ќе дојде до одвојување на Албанија во процесот, односно тие ќе продолжат непречено со пристапните преговори, со што кај нас ќе пораснат фрустрациите. Згора на тоа, во 2024 година се очекуваат и избори за: новиот состав на Европскиот парламент, нов претседател на Европскиот совет, нов претседател на Европската комисија и нов состав на Комисијата која ќе дефинира и програма со нови приоритети за својот нареден мандат, во услови на комплексна геополитичка конфронтација.

Војната во Украина нема наскоро да престане, а односите на економско-воен план со Кина ќе се изострат, имајќи предвид дека во САД ќе има одлучувачки избори, а избори ќе има и во Русија. Само ќе споменам дека избори, претседателски и парламентарни, ќе има и кај нас. Како членка на НАТО и земја што преговара за членство во ЕУ, ние одамна ја избравме вистинската страна, сега е време за нови одлуки.

(Драган Тилев е државен советник за европски политики и координација во Секретаријатот за европски прашања на Северна Македонија. Тој го следи патиот на државата кон Европската Унија уште од 90-те години, вклучен во речиси сите фази на соработка меѓу Скопје и Брисел.)



УСТАВНИТЕ ИЗМЕНИ – ЧЕКОР КОН НЕИЗВЕСНОСТ ИЛИ ЧЕКОР КОН ЕУ?

РЕНАТА ДЕСКОСКА

ПОРАЗУВАЧКИ Е ДА СЕ ГЛЕДА КАКО ОДНОСИТЕ МЕЃУ НАШАТА ЗЕМЈА И БУГАРИЈА ОТИДОА ВО НАДОЛНА ЛИНИЈА ВО КРАТОК ВРЕМЕНСКИ ПЕРИОД, ЗАЧИНЕТИ СО ПРОВОКАЦИИ ОД БУГАРСКИ ПОЛИТИЧКИ ПРЕТСТАВНИЦИ, ШТО НАИДЕ НА РЕАКЦИЈА И ОД НАША СТРАНА. БУГАРИЈА ИМАШЕ ИСТОРИСКА ШАНСА ДА БИДЕ МОТОРОТ НА ПАТОТ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА КОН ЕУ. НАМЕСТО ТОА, ТАА ОДБРА ДА БИДЕ ГЛАВНИОТ КОЧНИЧАР И ТОА НА САМИОТ ПОЧЕТОК, СО ПОСТАВУВАЊЕ НА БАРАЊЕ ЗА ИЗМЕНИ НА УСТАВОТ КАКО ПРВ ЧЕКОР ШТО ТРЕБА ДА ГО НАПРАВИ С. МАКЕДОНИЈА ПРЕД МЕЃУВЛАДИНАТА КОНФЕРЕНЦИЈА ЗА КОМПЛЕТИРАЊЕ НА ФАЗАТА НА ОТВОРАЊЕ НА ПРИСТАПНИТЕ ПРЕГОВОРИ. ОВА БАРАЊЕ НА БУГАРИЈА СЕ ДОЖИВУВА КАКО УЦЕНА И ПОКАЖУВА НАМЕРА ДА СЕ ЗАПРЕ СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА НА САМИОТ ПОЧЕТОК КОН ЕУ, БИДЕЈЌИ ПОТРЕБНОТО МНОЗИНСТВО ВО СОБРАНИЕТО ГО ПРАВИ ОВОЈ УСЛОВ ТЕЖОК ЗА ИСПОЛНУВАЊЕ

Европската Унија (ЕУ) во 2020 година по четврти пат формално вовеле нови правила за пристапни преговори: почнувајќи од 1998 година, потоа во 2005 година со правила кои се применуваа за пристапувањето на Република Хрватска, па во 2011 година со правила кои се применуваат за Република Црна Гора и Република Србија и последно во 2020 година со воведување на правилата кои ќе се применуваат за Република Северна Македонија и Република Албанија и земјите кои ќе следат.

За овие нови правила, кои ги нарекуваат методологија за преговарање, ЕУ тврди дека имаат за цел повторно да воспостават кредибилна ЕУ политика во Западен Балкан и да испратат порака дека за ЕУ врвен приоритет е да има: стабилност, мир и просперитет во регионот. Со оваа нова методологија, која е базирана врз: кредибилитет, предвидливост, динамизам и посилно политичко водство, ЕУ се обиде да испрати порака

дека проширувањето е клучен политички процес, заснован врз принципот на заслуги. Но, овие нови правила кај нас беа дочекани во крајно поларизирана атмосфера, со нагласен евраоскептицизам и со горчлив вкус заради бугарските барања и стравувањето дека нема да имаат крај.

Поразувачки е да се гледа како односите меѓу нашата земја и нашиот источен сосед отидоа по надолна линија за краток временски период, зачинети со провокации од бугарски политички претставници, што наиде на реакција и од наша страна. Бугарија имаше историска шанса да биде моторот на патот на Северна Македонија кон ЕУ. Наместо тоа, таа одбра да биде главниот кочничар и тоа на самиот почеток, со поставување на барање за измени на Уставот како прв чекор што треба да го направи Северна Македонија пред Меѓувладината конференција за комплетирање на фазата на отворање на пристапните преговори. Ова барање на Бугарија се доживува како уцена и покажува намера да се запре Северна Македонија на самиот почеток, бидејќи потребното мнозинство во Собранието го прави овој услов тежок за исполнување. Дополнителен товар на процесот му ставаат изјавите и анализите кои доаѓаат од соседна Бугарија. На пример, бугарската новинска агенција БГНЕС на 11.4.2023 година објави анализа во која предупредува дека тешката промена на Уставот е најлесниот услов од преговарачката рамка за Македонија.¹

Некоординирани изјави

Започнувањето на процесот на работа на уставните измени во Северна Македонија изгледаше некоординирано. Од владината коалиција слушнавме некоординирани изјави од министерот за правда, Кренар Лога, кој најави дека: измените во Уставот треба да вклучуваат и прашања коишто се однесуваат на смена на формулацијата „јазикот што го зборуваат 20 % од граѓаните“ со „албански јазик“; да се регулира и вакуум просторот во работата на институциите при распуштање на Собранието и при смената меѓу еден и изборот на друг министер; како и измени според кој министерот за правда не треба да биде член на Судскиот совет.² Министерот за

1 <https://bgnes.bg/news/trudnata-promiana-na-konstitutsiata-na-rs-makedoniia-e-nai-lesното-uslovie-ot-pregovornata-ramka/>

2 <https://www.slobodnaevropa.mk/a/преамбулата-приоритет-но-уставот-ќе-отвори-и-други-прашања/32336228.html>

надворешни работи, Бујар Османи, претходно изнесе став дека: „Грешка е, кој и да е, да го условува европскиот пат со било какво друго барање. Интересот на албанските партии не може да биде во противречност со интересот на интегрирањето во ЕУ, и тоа претставува и стратешка грешка и многу штетна доколку било кој би се обидел да го условува европското интегрирање со било какво друго прашање, било да е и врз етничка основа“.³ Се чини дека ваквите некоординирани изјави на министерот за правда го „дисквалификуваа“ Лога од тоа тој да биде владиниот претставник кој ќе ги води уставните измени, па товарот се префрли на претседателката на Работната група за подготвување на Предлог-иницијативата за потребата од измени на Уставот на Република Северна Македонија, согласно задолжението од Заклучокот од Извадокот на Нацрт-записникот бр. 41-4327/1, од седницата на

Владата на Република Северна Македонија, одржана на 25.4.2023 година.⁴ Очигледно е дека ваквиот детален назив на работната група е во насока на, што е можно попрецизно дефинирање на нејзиниот мандат, со цел да не се пренесе дебатата околу опсегот на измените што беше отворена во јавноста од некои политички партии,⁵ вклучувајќи го и самиот министер за правда.

3 <https://www.dw.com/mk/albanskite-partii-baraat-brisene-na-formulacijata-20-procenti-vo-ustavot/a-63615340>

4 Називот на работната група може да се види од Деловникот за нејзина работа <https://pravda.gov.mk/Upload/Documents/Деловник%20пречистена%20верзија%20-%20Уставни%20измени.pdf>

5 <https://www.dw.com/mk/albanskite-partii-baraat-brisene-na-formulacijata-20-procenti-vo-ustavot/a-63615340>

ПОЛИТИЧКИТЕ АКТЕРИ НЕ ВЛЕГОА ВО СУШТИНСКА ДЕБАТА ОКОЛУ УСТАВНИТЕ ИЗМЕНИ. ЕДИНСТВЕН МОМЕНТ НА СУШТИНСКА ДЕБАТА БЕШЕ ПО УКАЖУВАЊЕТО НА ПРИМЕРОТ НА ПРЕАМБУЛАТА НА УСТАВОТ НА ХРВАТСКА ВО КОЈА СЕ СПОМЕНАТИ ПОВЕЌЕ ОД 20 ЕТНИЧКИ ГРУПИ. ТОЈ ПРИМЕР ПРВО ГО ПОСОЧИ АМБАСАДОРОТ НА ЕУ, ДЕЈВИГИР, А ПОТОА И ЗАМЕНИК-МИНИСТЕРКАТА ЗА ПРАВДА, ВИКТОРИЈА АВРАМОВСКА МАДИЌ... НЕ Е ЈАСНА ПОТРЕБАТА ОД ФОРМИРАЊЕ РАБОТНА ГРУПА ШТО ЌЕ ГИ ПОДГОТВИ УСТАВНИТЕ ИЗМЕНИ. ЕДНА ОД МОЖНИТЕ ПРИЧИНИ ЗА ФОРМИРАЊЕ РАБОТНА ГРУПА КОЈАШТО, ВСУШНОСТ, НЕМА „СЛОБОДА“ ВО ДЕФИНИРАЊЕТО НА УСТАВНИТЕ ИЗМЕНИ, Е ПОТРЕБАТА ДА ИМ СЕ ДАДЕ „ЛИЦЕ“ НА УСТАВНИТЕ ИЗМЕНИ, КАКО И ВНАТРЕШЕН ЛЕГИТИМИТЕТ НА ПРОЦЕСОТ, СО ОГЛЕД НА ТОА ШТО УСТАВНИТЕ ИЗМЕНИ НЕ СЕ АВТЕНТИЧЕН ВНАТРЕШЕН ПРОЦЕС, ТУКУ НАМЕТНАТ

Отсуство на суштинска дебата

Политичките актери во Северна Македонија не влегоа во суштинска дебата околу уставните измени. Единствен момент на суштинска дебата беше по укажувањето на примерот на преамбулата на Уставот на Хрватска во која се споменати повеќе од 20 етнички групи. Тој пример прво беше посочен од амбасадорот на ЕУ, Дејви Гир,⁶ а потоа и од заменик-министерката за правда, Викторија Аврамовска Мадик.⁷ Според изјавата на претседателот на ВМРО-ДПМНЕ, Христијан Мицкоски, неговата партија би прифатила измени во преамбулата по хрватскиот терк, ако Македонија се дефинира како држава на еден народ и на малцинствата во неа.⁸ Овој предлог на ВМРО-ДПМНЕ не стана предмет на дебата, а одговорот стаса од министерот за надворешни работи, Бујар Османи, кој изјави: „Какви ќе бидат уставните измени е точно наведено во Билатералниот протокол потпишан со Бугарија“.⁹

Во Протоколот од Вториот состанок на Заедничката меѓувладинска комисија, формирана врз основа на членот 12 од Договорот за пријателство, добрососедство и соработка меѓу Република Северна Македонија и Република Бугарија, кој се одржа на 17 јули 2022 година во Софија (Втор протокол), се дефинирани насоките на уставните измени. Од таму е нејасна потребата од формирање работна група што ќе ги подготви уставните измени. Една од можните причини за формирање работна група која нема „слобода“ во дефинирањето на уставните измени е дека беше потребно „лице“ на уставните измени, како и внатрешен легитимитет на процесот, со оглед на тоа што уставните измени не се автентичен внатрешен процес, туку наметнат.

Согласно Билатералниот протокол, Северна Македонија треба да направи измена на Уставот „за вклучување на оние нејзини граѓани кои живеат на територијата на државата и се дел од други народи, како што е бугарскиот народ, согласно внатрешните процедури,

6 <https://prizma.mk/gir-toksichna-i-polarizirana-debata-za-ustavnite-izmeni/>

7 <https://centar.mk/blog/2023/03/29/avramovska-madik-shto-izgubi-hrvatska-so-vnesot-na-makedonsite-vo-ustavot/>

8 <https://makfax.com.mk/makedonija/miccoski-bi-pрифатиле-уставни-измени/>

9 <https://a1on.mk/macedonia/osmani-kakvi-kje-bidat-ustavnite-izmeni-e-tochno-navedeno-vo-bilateralniot-protokol-potpishan-so-bugarija/>

вклучително и уставен закон за нивно спроведување.¹⁰ Тоа значи обврска Бугарите да бидат внесени во преамбулата на Уставот како дел од народ што живее на територијата на Северна Македонија, исто како што се внесени и другите заедници во преамбулата, а тоа потоа се рефлектира и врз другите членови на Уставот. Воедно, Билатералниот протокол бара и донесување на уставен закон којшто ќе ги предвиди роковите за спроведување на уставните амандмани.

Преамбулата на Уставот

Преамбулата е воведот на Уставот кој му претходи на нормативниот дел. Таа може да биде составен дел на Уставот или да му претходи на Уставот, односно да не биде негов составен дел. Доколку преамбулата се наоѓа пред насловот („Устав на...“), тогаш станува збор за преамбула која не е составен дел на Уставот. Доколку се наоѓа под насловот на Уставот, тогаш преамбулата е составен дел на Уставот. Во Република Северна Македонија преамбулата не е составен дел, туку му претходи на Уставот. Преамбулите што не се составен дел на уставот се смета дека не содржат правни норми и од нив не произлегуваат правни последици. Мнозинството преамбули не претставуваат правна норма. Но, тие се значајни за толкувањето на уставот. Од друга страна, преамбулата на Уставот на Франција од 1958 година може да се посочи како пример за преамбула во која е содржана правна норма еднаква по својот карактер и сила со другите норми во нормативниот дел од Уставот.

Преамбулите не се задолжителен дел на секој устав и како такви не се присутни во сите, но се содржани во поголемиот број уставни. Тие ги содржат „автобиографските“ елементи на уставите: причини за донесување на уставот, цели коишто уставот се стреми да ги постигне, се изразува историскиот континуитет, и сл. Стилот на преамбулите е описен, декларативен и свечен. Текстот е вообличен во една долга реченица, без членови. Исклучок од ова е преамбулата на Уставот на Франција од 1958 година во која е содржан член 1.

10 Протоколот од Вториот состанок на Заедничката меѓувладина комисија, формирана врз основа на членот 12 од Договорот на пријателство, добрососедство и соработка меѓу Република Северна Македонија и Република Бугарија, кој се одржа на 17 јули 2022 во Софија (Втор протокол).

РЕГИОНОТ НА ЈУГОИСТОЧНА
ЕВРОПА Е СООЧЕН СО
СЕРИОЗНИ ПРЕДИЗВИЦИ,
СО ИЗБОРНИ ЦИКЛУСИ
ВО: ЦРНА ГОРА, БУГАРИЈА,
ГРЦИЈА И ТУРЦИЈА, ШТО
ЌЕ ПОКАЖАТ КОЛКАВ
Е ДЕМОКРАТСКИОТ
КАПАЦИТЕТ НА ГЛАСАЧИТЕ.
СИТЕ СПОДЕЛУВАМЕ
ИСТИ, ИЛИ СЛИЧНИ
ЗАКАНИ ПО БЕЗБЕДНОСТА
И ПО РАЗВОЈОТ НА
ДЕМОКРАТИЈАТА. ПЕРИОДОТ
ЗАД НАС ПОКАЖА ДЕКА
САМО ОБЕДИНЕТИ И СО
УСОГЛАСЕНИ БЕЗБЕДНОСНИ
И НАДВОРЕШНОПОЛИТИЧКИ
СТАВОВИ МОЖЕМЕ ДА
ДАДЕМЕ ПРАВИЛЕН
ОДГОВОР НА ЗАКАНИТЕ ШТО
СТАНАА НАШЕ СЕКОДНЕВИЕ.
СОРАБОТКА МЕЃУ
НАДЛЕЖНИТЕ БЕЗБЕДНОСНИ
СЛУЖБИ, ВО РАМКИ НА
КАНАЛИТЕ И ПРИФАТЕНИТЕ
СТАНДАРДИ НА НАТО,
НО И БИЛАТЕРАЛНАТА
СОРАБОТКА СО ЗЕМЈИТЕ ВО
РЕГИОНОТ И ПОШИРОКО,
ИМА ПОЗИТИВНО ВЛИЈАНИЕ
ВРЗ ОДРЖУВАЊЕТО
НА СТАБИЛНОСТА
И ЗАЧУВУВАЊЕ НА
ДЕМОКРАТСКИТЕ
ВРЕДНОСТИ ВО ДРЖАВИТЕ

Во преамбулите може да има ставови, а кога нешто се набројува, и алинеи.¹¹

Преамбулата на нашиот Устав е менувана во два наврата, кога се случија суштински измени на Уставот: првиот пат (Амандман IV) заедно со уставните амандмани кои беа донесени заради имплементирање на Охридскиот рамковен договор, а вториот пат (Амандман XXXIV) заедно со уставните амандмани заради имплементирање на Преспанскиот договор со кој Република Македонија се преименува во Република Северна Македонија. Во трите текстови – преамбулата содржи одредени исти делови, но и одредени разлики. Втората преамбула целосно ја замени првата преамбула. Измената на преамбулата од 2019 година е направена на нетипичен начин, без да се препишува текстот на целата преамбула, туку е употребена техника што се користи за измена на правните норми со која: се бришат одредени делови од текстот, се додаваат нови делови во текстот и се заменуваат одредени зборови со други. Преамбулата се повикува на

одредени историски традиции, кои се менуваат со измените на преамбулата. Преамбулата на Уставот од 1991 година определува дека: „Македонија е конституирана како национална држава на македонскиот народ во која се обезбедува целосна граѓанска рамноправност и трајно сожителство на македонскиот народ со: Албанците, Турците, Власите, Ромите и другите националности кои живеат во Република Македонија“. Преамбулата од 2001 година зборува за „Република Македонија како самостојна, суверена држава“ која ја конституираат

11 Рената Тренеска Дескоска, Ристовска Марика, Трајковска-Христовска Јелена. *Уставно право*, Просветно дело, Скопје, 2021.

„граѓаните на Република Македонија, македонскиот народ, како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од: албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ, и другите“. Преамбулата од 2019 година зборува за „Република Македонија како самостојна, суверена држава“ која ја конституираат „граѓаните на Република Македонија, македонскиот народ, дел од: албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ, и другите“.

Значи, како што може да се забележи, клучната разлика меѓу првата и втората преамбула е во определувањето на Република Македонија – во првата преамбула како „национална држава на македонскиот народ“, а во втората како „самостојна, суверена држава“, при што се става акцент на граѓанскиот елемент, преку зборовите со кои почнува преамбулата „Граѓаните на Република Македонија...“. Ако во првата преамбула постоеше единствено етничкиот момент во определувањето на државата, а градење на Република Македонија како граѓанската држава беше една од целите, во втората преамбула се комбинираат граѓанскиот со етничкиот пристап. Првата преамбула го користи терминот „националности“, при што се наброени: Албанците, Турците, Власите, Ромите, но таа листа не е исцрпна и завршува со зборовите „и другите“.

Втората преамбула не го користи терминот „националности“, туку описната фраза „граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од... народ“. Притоа е проширена листата и се набројани: „граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од: албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ, и другите“. Значи, покрај претходно споменатите, во новата преамбула беа додадени Србите и Бошњациите.

ПРЕАМБУЛАТА Е ВОВЕДОТ НА УСТАВОТ КОЈ МУ ПРЕТХОДИ НА НОРМАТИВНИОТ ДЕЛ. ТАА МОЖЕ ДА БИДЕ СОСТАВЕН ДЕЛ НА УСТАВОТ ИЛИ ДА МУ ПРЕТХОДИ НА УСТАВОТ, ОДНОСНО ДА НЕ БИДЕ НЕГОВ СОСТАВЕН ДЕЛ. ДОКОЛКУ ПРЕАМБУЛАТА СЕ НАОЃА ПРЕД НАСЛОВОТ („УСТАВ НА...“) ТОГАШ СТАНУВА ЗБОР ЗА ПРЕАМБУЛА КОЈА НЕ Е СОСТАВЕН ДЕЛ НА УСТАВОТ. ДОКОЛКУ СЕ НАОЃА ПОД НАСЛОВОТ, ТОГАШ ПРЕАМБУЛАТА Е СОСТАВЕН ДЕЛ НА УСТАВОТ. ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ПРЕАМБУЛАТА НЕ Е СОСТАВЕН ДЕЛ, ТУКУ МУ ПРЕТХОДИ НА УСТАВОТ. ПРЕАМБУЛИТЕ ШТО НЕ СЕ СОСТАВЕН ДЕЛ ОД УСТАВОТ СЕ СМЕТА ДЕКА НЕ СОДРЖАТ ПРАВНИ НОРМИ И ОД НИВ НЕ ПРОИЗЛЕГУВААТ ПРАВНИ ПОСЛЕДИЦИ

Интересно е дека оваа преамбула се разликува од онаа што беше содржана во Охридскиот рамковен договор, односно онаа во Охридскиот рамковен договор беше целосно граѓанска, без споменување на македонскиот народ, како и набројување на деловите од другите народи кои живеат во земјата.

Она што е карактеристично за оваа преамбула е дека во неа симболично се правеше разлика меѓу статусот на македонскиот народ и деловите на другите народи кои живеат во Република Македонија. За таа цел се користеа зборовите „како и“, со кои симболично беше издвоен македонскиот народ на една страна и другите граѓани кои се со поинакво етничко потекло („Македонскиот народ, како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од; албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ, и другите“). Ова симболично разликување на македонскиот народ од другите беше изменето со Амандманот XXXIV, со кој се избришаа зборовите „како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се...“.

Додавање на Бугарите

Со додавање на Бугарите и другите (како, на пример Хрватите) во постојниот текст на преамбулата, би се добил текст што би гласел дека македонскиот народ, дел од: албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ, бугарскиот народ (и другите кои ќе се набројат), „преземајќи ја одговорноста за сегашноста и иднината на нивната татковина, свесни и благодарни на своите предци за жртвите и посветеноста во нивните заложби и борба за создавање самостојна и суверена држава Македонија и одговорни пред идните генерации“... ја конституираат државата...

Историчарите, веројатно, треба да одговорат дали овој текст на преамбулата одговара на историската вистина, или не. Доколку не одговара, на располагање се две опции: едната е бришење на преамбулата која не е задолжителен дел на Уставот, нема правна сила и нема правни последици. Оваа опција е ризична и не е препорачлива бидејќи може да покрене лавина од обвинувања дека се „брише“ македонската историја – АСНОМ, Крушевската Република, итн. Втората опција е да се напише нов текст на преамбула во која ќе се декларира дека Република Северна Македонија е држава којашто

обезбедува еднаквост и сожителство на македонскиот народ и деловите од другите народи (кои ќе се набројат) или дека е самостојна и суверена држава на македонскиот народ и дел од другите народи (кои ќе се набројат). Значи, за оваа опција има многу можни варијанти. Во секој случај, дури и да се задржи постојниот текст на преамбулата во кој ќе се дополнуваат Бугарите и другите, пожелно е да се оди со правната техника на измена на преамбулата употребена во 2001 година, со целосно препишување на текстот, а не со дополнување како во 2019 година. Тоа што при пишување на преамбулата ќе треба да се спомене и новото име на земјата, не треба да претставува проблем при обезбедување на 2/3 мнозинство, бидејќи на собраниската веб страница може да се видат предлози за донесување закони поднесени од пратеници на опозицијата кои го користат новото уставно име на земјата.¹²

1. Членот 49 од Уставот

Друга уставна одредба во којашто се споменуваат „делови од народи“ е членот 49, кој е изменуван двапати, и тоа во 1992 и 2019 година. Членот 49 ја изразуваše грижата на Републиката за припадниците на македонскиот народ во соседните земји и за иселениците од Македонија. Согласно ставот 1, Републиката се грижи за положбата и правата на припадниците на македонскиот народ во соседните земји и за иселениците од Македонија, го помага нивниот културен развој и ги унапредува врските со нив. Значи, во ставот 1 е изразена грижата за Македонците во соседните земји, грижата за сите иселеници од земјата, без оглед на етничката припадност. Во овој став, на барање на Грција, во 1992 година беше додадена одредбата дека Републиката притоа нема да се меша во суверените права на други држави и во нивните внатрешни работи. Тоа значи, Уставот обврзува на грижа за Македонците во соседството и иселениците во светот, при што нема да се меша во суверените права

¹² На пример, видете: Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за здравственото осигурување, по скратена постапка.

<https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=db5f6de4-c7ec-4be3-b295-98e1fb292ef0>

или Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за посебните права на припадниците на безбедносните сили на Република Северна Македонија и на членовите на нивните семејства, по скратена постапка

<https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=ad97b60b-eb3d-4277-82bd-a1f87a56bf1e>

на другите држави и во нивните внатрешни работи. Грижата што Републиката е обврзана да ја даде не се врзува за државјанството на Македонците во соседните земји или иселениците.

Ставот 2, од членот 49, содржеше обврска Републиката да се грижи за: културните, економските и социјалните права на граѓаните на Републиката во странство. Значи, сите наши државјани кои ќе се најдеа во странство ја уживаа заштитата од Републиката и тоа посебно: културните, економските и социјалните права. И покрај тоа што овој член веќе беше изменет на барање на Грција, во 2019 година со Преспанскиот договор беше наметната нова измена со која целиот член 49 беше заменет со Амандманот XXXVI.

Овој Амандман, во ставот 1, создава обврска за Републиката: да ги штити, гарантира и негува особеностите, историското и културното наследство на македонскиот народ. Оваа одредба, всушност, е дополнување на членот 48 кој се однесува на заштита на идентитетот на заедниците, но не и на македонскиот народ. Со Амандманот XXXVI, за идентитетските карактеристики се користи терминот особености на македонскиот народ. Покрај овој термин, посебно е наведено историското и културното наследство на македонскиот народ кој треба да биде заштитен и гарантиран од Републиката.

Следната особеност што е содржана во Амандманот XXXVI е обврската на Републиката да ги штити правата и интересите на своите државјани што живеат или престојуваат во странство. Од овој став е испуштена грижата за Македонците во соседните земји, а заштитата е гарантирана на лица државјани на Република Северна Македонија кои живеат или престојуваат во странство. Значи битна е државјанската врска со нашата земја за да се уживаат гаранциите ставот 2 од Амандманот XXXVI.

Третиот став од Амандманот XXXVI ја обврзува Републиката да се грижи за дијаспората на македонскиот народ и за дел од: албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ, и другите, и ги негува и унапредува врските со татковината. Терминот дијаспора го замени терминот иселеници што се користеше во членот 49. Новина е и набројувањето на сите заедници кои се споменати во преамбулата на Уставот. Тоа значи дека дополнувањето на преамбулата со други делови од народ, ќе се рефлектира и во членот 49. Амандманот XXXVI ја содржи и гаранцијата од Амандманот II дека Републиката при таа

грижа нема да се меша во суверените права на други држави и во нивните внатрешни работи.

2. Членот 78 од Уставот

Уставните амандмани од 2001 година воспоставија Комитет за односи меѓу заедниците. Овој орган го замени дотогашниот Совет за меѓунационални односи, чија главна задача беше да ги разгледува прашањата од меѓунационалните односи во Републиката и да дава мислења и предлози за нивно решавање. Собранието беше должно да ги разгледа мислењата и предлозите на Советот и да донесе одлука во врска со нив. Овој орган го основаше и неговите членови ги избираше Собранието. Претседателот на Собранието беше претседател на Советот што го сочинуваа и по двајца членови: Македонци, Албанци, Турци, Власи, Роми и двајца членови од другите националности во Република Македонија. Во практика, активноста на овој Совет, главно, се сведува на разгледување на одредени прашања за остварување на правата на националните малцинства (застапеност во учебниците, во средствата за масовни комуникации) и своите заклучоци ги упатува до Собранието.

Комитетот за односи меѓу заедниците што беше воспоставен во 2001 година, има поинаков состав. Го сочинуваат 19 члена, од кои по 7 члена од редот на пратениците во Собранието, Македонци и Албанци и по еден од редот на пратениците: Турци, Власи, Роми, Срби и Бошњаци. Со ова решение се напушти паритетниот состав на Советот за меѓунационални односи. Исто така, разликата е што Комитетот е составен од пратеници. Доколку некоја од заедниците нема пратеници, Народниот правобранител, по консултации со релевантните претставници на тие заедници, ќе ги предложи другите членови на Комитетот. Во надлежност на Комитетот е да разгледува прашања за односите меѓу заедниците во Републиката и до Собранието да дава мислења и предлози за нивно решавање. Собранието е должно да ги разгледува мислењата и предлозите на Комитетот и да донесе одлука во врска со нив. Комитетот одлучува и во случај на спор што ќе произлезе при гласањето на закони за кои е потребно и мнозинство гласови од присутните пратеници кои им припаѓаат на малцинските заедници во Република Северна Македонија (т.н. Бадентерово мнозинство).

Очекувано беше измените во преамбулата да се одразат и врз составот на Комитетот за односи меѓу заедниците. Едно од

решенијата што се предлага е додавање по еден член од сите останати заедници кои ќе се додадат во преамбулата. Но, работната група се определила за зголемување на бројот на членови на Комитетот на 43, со цел да го задржи претходно воспоставениот сооднос, така што во него би членувале: „По 16 члена од редовите на пратениците во Собранието, од редовите на Албанците и Македонците, по еден од редот на пратениците во преамбулата, со тоа што доколку некоја од заедниците нема пратеници, тогаш останува Народниот правобранител, по консултации со релевантните претставници на тие заедници, да предложи членови на Комитетот“,¹³ рече судијката Цаца Николовска. Ваквото проширување на бројот на членови на Комитетот за односи меѓу заедниците ја носи опасноста од негова нефункционалност. Но, треба да се има предвид дека и до сега овој орган не беше многу активен, бидејќи неговата клучна надлежност – кои закони се гласаат со Бадентерово мнозинство, веќе е решено со закон.

3. Заклучок

Практичните последици што ќе произлезат од уставните амандмани ќе бидат нотирани во уставниот закон кој е предвиден во Билатералниот протокол, а кој ќе ги определи роковите во кои ќе почне имплементирањето на уставните измени. На пример, рок во кој, на барање на припадници на заедниците кои ќе бидат впишани во преамбулата, ќе може да се обезбеди да им се издаваат лични документи покрај на македонски јазик и на нивниот мајчин јазик и писмо. Или, рок во кој ќе се прошири составот на Комитетот за односи меѓу заедниците. Исто така, постапката и рокот за измена на Законот за празниците, со цел да се обезбеди неработен ден за празниците на новите заедници кои ќе бидат впишани во преамбулата. Определувањето на денот за празнување на бугарската заедница може да предизвика нови контроверзии и провокации.

Уставните измени не се лесен процес, заради потребното мнозинство, односно потребниот консензус. Барањето, тие да бидат почетен услов за преговори, говори за лошата волја од бугарска страна спрема процесот на пристапување на Северна Македонија во ЕУ. Од друга страна, постојаните провокации од бугарска страна со изјави од типот дека уставните измени се најлесниот чекор, се

13 Изјава на Маргарита Цаца Николовска <https://a1on.mk/macedonia/rabotnata-grupa-ja-usvoi-predlog-inicijativata-za-izmena-na-ustavot/>

УСТАВНИТЕ ИЗМЕНИ НЕ СЕ ЛЕСЕН ПРОЦЕС, ЗАРАДИ ПОТРЕБНОТО МНОЗИНСТВО, ПОТРЕБНИОТ КОНСЕНЗУС. БАРАЊЕТО ТИЕ ДА БИДАТ ПОЧЕТЕН УСЛОВ ЗА ПРЕГОВОРИ, ГОВОРИ ЗА ЛОШАТА ВОЛЈА ОД БУГАРСКА СТРАНА СПРЕМА ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА С. МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ. ОД ДРУГА СТРАНА, ПОСТОЈАНИТЕ ПРОВОКАЦИИ ОД БУГАРСКА СТРАНА, КАКО ТОА ДЕКА УСТАВНИТЕ ИЗМЕНИ СЕ НАЈЛЕСНИОТ ЧЕКОР, СЕ ДОВОЛНА ИНДИКАЦИЈА ЗА ТЕЖИНАТА НА ПРОЦЕСОТ ШТО СЛЕДИ. ТОА, НЕМИНОВНО, ЈА НАМЕТНУВА ПОТРЕБАТА ОД АКТИВНО УЧЕСТВО НА ПРЕТСТАВНИЦИ НА МЕЃУНАРОДНАТА ЗАЕДНИЦА ВО ПОВЕЌЕ ПРОЦЕСИ НА ЗАЕДНИЧКА СОРАБОТКА НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И БУГАРИЈА

доволна индикација за тежината на процесот што следи. Тоа, неминовно, ја наметнува потребата од активно учество на претставници на меѓународната заедница во повеќе процеси на заедничка соработка на Северна Македонија и Бугарија. На пример, учество на странски реномирани историчари во Историската комисија е чекор со кој меѓународната заедница би гарантирала дека процесот ќе биде заснован врз научни факти, а не врз уцени. Бугарија, за жал, ја изгуби нашата доверба. Затоа и постои отпор кај голем број граѓани за уставните измени¹⁴ кои се сфаќаат како прв чекор кон неизвесност и уцени, наместо како прв чекор кон ЕУ, како заедница на вредности и принципи.

(Ренаиџа Тренеска Дескоска е редовен професор по уставно право и политички систем на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје и член на Венецијанската комисија. Во периодот 2014-2017 година беше пратеничка и претседателка на Собранието на Република Македонија, шеф на делегацијата во Парламентарното Собрание на ОБСЕ и член на Парламентарното Собрание на Советот на Европа. Во периодот 2017-2018 година беше министерка за образование, а од 2018-2020 година министерка за правда во Владата на Република Северна Македонија.)

14 <https://mk.tv21.tv/ustavnite-izmeni-ke-gi-turkame-ili-ke-gi-glasame-visok-protsent-na-graganite-se-protiv-uslovot-za-bugarite-vo-ustavot/>
<https://novamakedonija.com.mk/makedonija/detektor-561-procenti-od-gragjanite-se-protiv-vnesuvanje-na-bugarite-vo-ustavot-kako-uslov-za-eu/>
<https://mk.tv21.tv/ustavnite-izmeni-ke-gi-turkame-ili-ke-gi-glasame-visok-protsent-na-graganite-se-protiv-uslovot-za-bugarite-vo-ustavot/>
<https://novamakedonija.com.mk/makedonija/detektor-561-procenti-od-gragjanite-se-protiv-vnesuvanje-na-bugarite-vo-ustavot-kako-uslov-za-eu/>



ИТНИ ИНВЕСТИЦИИ ЗА ПОДИГАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ НА ЖИВОТ

САНЕЛА ШКРИЈЕЉ

ФУНДАМЕНТИ ИЛИ ОСНОВНИ ВРЕДНОСТИ (FUNDAMENTALS) ПРЕТСТАВУВА КЛАСТЕРОТ ШТО Е НАЈГОЛЕМАТА НОВИНА ВО ПРИСТАПНИТЕ ПРЕГОВОРИ СПОРЕД НОВАТА МЕТОДОЛОГИЈА. ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА ПОСТЕПЕНО ГО ВОВЕДУВАШЕ КОНЦЕПТОТ: „НАЈПРВО ОСНОВИТЕ“ (FUNDAMENTALS FIRST) ЗА ЗЕМЈИТЕ ОД ПРОЦЕСОТ ЗА СТАБИЛИЗАЦИЈА И АСОЦИЈАЦИЈА, ШТО ВКЛУЧУВАШЕ: ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО, ФУНКЦИОНАЛНИ ДЕМОКРАТСКИ ИНСТИТУЦИИ, ЕКОНОМСКО УПРАВУВАЊЕ И ПРОФЕСИОНАЛНА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА, СО ДОДАТОК – РАЗВИВАЊЕ И ОДРЖУВАЊЕ НА ДОБРОСОСЕДСКИ ОДНОСИ И РАЗРЕШУВАЊЕ НА МЕЃУСЕБНИТЕ БИЛАТЕРАЛНИ СПОРОВИ. ИДЕЈАТА Е КАНДИДАТКИТЕ РЕФОРМИТЕ ДА ГИ ФОКУСИРААТ КОН ОСНОВНИТЕ ТЕМЕЛНИ ВРЕДНОСТИ ВРЗ КОИ ПОЧИВА ЕУ, А КОИ Е НЕОПХОДНО ДА СЕ ПОСТИГНАТ ПРЕД ПРИКЛУЧУВАЊЕТО ВО ЕУ ЗА ЗЕМЈИТЕ ДА БИДАТ ЦЕЛОСНО ПОДГОТВЕНИ ЗА УЛОГАТА – ЧЛЕНКИ НА ЕУ

Пред 20 години, на ЕУ самитот во Солун, беше упатена порака дека вратата на Европската Унија е отворена за Западен Балкан. Европските лидери првпат ветија дека сите земји од регионот ќе се вклучат во ЕУ.

„ЕУ повторно ја потенцира својата недвосмислена поддршка на европската перспектива за земјите од Западен Балкан. Иднината на овој регион е во ЕУ“ – пишува во Декларацијата којашто, на иницијатива на Грција, беше усвоена во јуни 2003 година, во Солун.

Очекувањата беа дека европските лидери во континуитет ќе ја манифестираат таа поддршка и дека Европа ќе биде навистина обединета само откако сите земји во регионот ќе станат нејзин интегрален дел. Од друга страна, се сметаше дека земјите од регионот ќе ја препознаат Европската Унија како заедница на вредности, засновани врз демократијата, владеењето на правото и почитувањето на основните права и слободи.

Дваесет години подоцна може да се дебатира за тоа колку се остварија очекувањата, но неспорен е фактот дека единствен пат за нашата земја е европската агенда и продолжување на преговорите кои конечно започнаа минатата 2022 година, со одржувањето на првата меѓувладина конференција во Брисел. Во меѓувреме, влошената безбедносна и геополитичка ситуација предизвикана од руската агресија врз Украина, го врати фокусот кон проширувањето што, мора да се признае, беше споредна политика на ЕУ изминатите десетина година. Повторно се зајакнаа гласовите кои велат дека проширувањето е „најефективниот инструмент на надворешната политика на ЕУ и една од најуспешните политики на Унијата. Дека тоа е натамошна, стратешка, ориентирана кон иднината, геополитичка инвестиција во: мирот, безбедноста, стабилноста и благосостојбата на европскиот континент“, односно дека е „најсилната геополитичка алатка“ на ЕУ. Европската политичка интеграција е историски уникатна, зашто создавањето на ЕУ и нејзиното проширување помагаат за: просперитет, стабилност и економски развој. Несомнено, нашата држава уште од самото осамостојување се одлучи за таа интеграција. Апликацијата за полноправно членство ја поднесе во 2004 година, но преговорите ги започна, по многу тешки одлуки, во 2022 година. Иако во тој долг период стана јасно дека некои одлуки не зависат само од нас, сепак уште појасно е дека спроведувањето на реформите е тоа што зависи од нас, од: капацитетите, посветеноста и ефикасноста на домашните институции.

Придобивки од членството во Европската Унија

Придобивките од членството во ЕУ се повеќе од јасни, како во делот на економската, така и во делот на социјалната благосостојба. Унијата е една од економските суперсили, со пазар од над половина на милијарда потрошувачи. За мали економии како нашата, пристапот до нови потрошувачи на единствениот европски пазар значи многу за забрзување на растот и подобрувањето на животниот стандард, како ефект од членството во ЕУ. Согласно спроведените студии и анализи на подолги временски серии за ефектот на ЕУ, се проценува на дополнителни 12 % – 20 % од БДП по жител. Во новите земји-членки се забележува подобрување на климата за водење на бизнис, како и напредок во структурните реформи. Придобивка е и пристапот до европските фондови, кои стануваат достапни со

секое ново ниво на патот на интеграцијата. Мора да се потенцира и досегашната голема поддршка што нашата држава ја има добиено од ЕУ, која се проценува на над 3,3 милијарди евра во изминатите 30 години, преку грантови и макрофинансиска поддршка.

Кога зборуваме за неекономските придобивки од членството во ЕУ, веднаш треба да ги истакнеме зајакнувањето на демократијата и доброто владеење – слободата на изразување, политичката стабилност, квалитетот на регулативата, ефективностa на владеењето, владеењето на правото и контролата на корупцијата. Исто така, во ЕУ многу значајни глобални прашања се адресираат координирано, што е особено значајно за мала економија како нашата, на пример кога станува збор за климатските промени и загадувањето. Овие придобивки придонесуваат за подобрување на ефикасноста и ефективностa во делувањето, во споредба со она што би било ограничено во национални граници. Секако дека далеку најважна е сигурноста што ја нуди ЕУ, особено во услови на глобални безбедносни предизвици од хибридни напади и неизвесна геостратешка политика.

Придобивките се јасни, моментумот за проширување е тука, но и нашите обврски и домашни задачи. Важен аспект во целиот обновен ентузијазам за проширување е и новата методологија за проширување, според која поглавјата за преговори се групираат во 6 кластери и 32 поглавја, а преговорите ќе почнуваат и завршуваат со поглавјето за владеење на правото. Новата методологија за проширување на ЕУ носи: услови, санкции, реверзибилност, можност за запирање на процесот на преговори доколку не се направат потребните чекори, но и отворена врата кон ЕУ. Или, со зборовите на европските лидери – ревидираната методологија за проширувањето е наменета за процес на проширување, што е: „покредибилен, подинамичен, попредвидлив и со посилно политичко управување“.

Фундаменти, или основни вредности (Fundamentals) претставува кластерот или групата на области и поглавја која, всушност, претставува и најголемата новина во пристапните преговори според новата методологија. Европската комисија постепено го воведуваше концептот: „Најпрво основите“ (Fundamentals first) за земјите од Процесот за стабилизација и асоцијација, што вклучуваше: владеење на правото, функционални демократски институции, економско управување и професионална јавна администрација, со

ЗА РАЗЛИКА ОД ПРЕТХОДНИТЕ БРАНОВИ НА ПРОШИРУВАЊЕ, КОГА ПОЛИТИЧКИТЕ КРИТЕРИУМИ СЕ СМЕТАА ЗА ИСПОЛНЕНИ ПРЕД ПОЧЕТОКОТ НА ПРИСТАПНИТЕ ПРЕГОВОРИ, СЕГА СО НОВАТА МЕТОДОЛОГИЈА, ВЕЌЕ И ФОРМАЛНО, ПОЛИТИЧКИТЕ КРИТЕРИУМИ СЕ ВМЕТНУВААТ ВО КЛАСТЕРОТ ОСНОВНИ ВРЕДНОСТИ, ВО ДЕЛОТ НА ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО, И СЕ ДЕЛ ОД КОНТИНУИРАНИОТ ПОЛИТИЧКИОТ МОНИТОРИНГ ВО ТЕКОТ НА ПРЕГОВОРИТЕ, ОД САМИОТ ПОЧЕТОК ДО НИВНОТО ЗАОКРУЖУВАЊЕ. ОТТУКА, ВО ТЕКОТ НА ПРЕГОВОРИТЕ ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО НЕ ТРЕБА ДА СЕ ГЛЕДА САМО НИЗ ПРИЗМА НА ТРАНСПОЗИЦИЈАТА НА ЕВРОПСКОТО ПРАВО ВО ДЕЛОТ НА ПОГЛАВЈАТА 23 И 24, ТУКУ МНОГУ ПОШИРОКО

додаток – развивање и одржување на добрососедски односи и разрешување на меѓусебните билатерални спорови. Идејата е да се насочат земјите фокусот на реформите прво да го стават врз основните темелни вредности врз кои почива ЕУ, а кои е неопходно да се пресретнат пред приклучувањето во ЕУ, за тие да бидат целосно подготвени да ја играат својата улога кога ќе станат членки на Унијата.

Кластерот Основни вредности ги вклучува добропознатите поглавја, 23 – Правосудство и фундаментални права и 24 – Правда, слобода и безбедност, кои се столбовите во делот Владеење на правото, како основен предуслов за исполнување на Копенхашките политички критери-

уми и за општиот напредок во процесот на пристапните преговори. Но, за разлика од претходните бранови на проширување, кога политичките критериуми се сметаа за исполнети пред почетокот на пристапните преговори, сега со новата методологија веќе и формално, политичките критериуми се вметнуваат во кластерот Основни вредности и во делот на Владеење на правото и се дел од континуираниот политичкиот мониторинг во текот на преговорите, од самиот почеток до затворањето на преговорите. Оттука, во текот на преговорите Владеењето на правото не треба да се гледа само низ призма на транспозицијата на европското право во делот на поглавјата 23 и 24, туку многу пошироко.

Во кластерот Основни вредности, додадени се и поглавјата: Јавни набавки, Статистика и Финансиска контрола. Јавните набавки – во функција на борба против корупцијата и организираниот криминал; Статистиката – заради коректноста и релевантноста на продуцираните податоци, но и честото политизирање на чисто статистички операции; Финансиската контрола – повторно заради неопходноста за спречување и против злоупотреба на јавните пари, но

ПРЕД ЕДЕН МЕСЕЦ, ПРЕТСЕДАТЕЛКАТА НА ЕК, УРСУЛА ФОН ДЕР ЛАЈЕН, ЈА НАЈАВИ НОВАТА ИНИЦИЈАТИВА ЗА ПОДДРШКА НА ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН И НИВНО ПРИБЛИЖУВАЊЕ ДО ЕВРОПСКАТА УНИЈА. ИНИЦИЈАТИВАТА СЕ БАЗИРА ВРЗ ЧЕТИРИ СТОЛБА:
1) ПРИБЛИЖУВАЊЕ ДО ЕДИНСТВЕНИОТ ПАЗАР НА ЕУ;
2) РЕГИОНАЛНА ЕКОНОМСКА ИНТЕГРАЦИЈА; 3) ЗАБРЗУВАЊЕ НА ФУНДАМЕНТАЛНИТЕ РЕФОРМИ; 4) СТИМУЛИРАЊЕ НА ЕКОНОМСКИОТ РАСТ ПРЕКУ ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ПРИСТАПНИТЕ ФОНДОВИ. НАЈАВЕНИОТ ПАКЕТ ИМА НАВИСТИНА ШИРОК ОПФАТ И ЕКОНОМСКИТЕ ПРИДОБИВКИ ОД НЕГО СЕ МНОГУКРАТНИ. ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН ЌЕ ИМААТ МОЖНОСТ МНОГУ ПОРАНО ДА ГИ ПОЧУВСТВУВААТ БЕНЕФИТИТЕ ОД ГЛАВНИОТ ДВИГАТЕЛ НА ЕКОНОМСКИОТ УСПЕХ НА УНИЈАТА – ЗАЕДНИЧКИОТ ПАЗАР

и заради борбата против корупцијата и организираниот криминал. Она што го прави кластерот Основни вредности посебен и со сосема нов пристап, во споредба со претходните процеси, е вклучувањето на: делот за економските критериуми, делот за функционирање на демократските институции и делот за реформа на јавната администрација. Повторно треба да се нагласи дека со овие делови во рамките на кластерот Основни вредности ќе се започнат преговорите и на крајот со нив и ќе се затворат, така што тие ќе бидат под постојан мониторинг од страна на стручните служби на Европската комисија, но и од страна на земјите членки директно. Тоа, од една страна, ќе биде огромен притисок за која било влада да испорача резултати во реформите, но, од друга страна, и можност којашто доколку се користи правилно би можело и значително да го забрза нашето приклучување кон ЕУ.

Потребни се повеќе инвестиции во Западен Балкан

Дополнително, пред само еден месец, претседателката на Европската комисија, Урсула Фон Дер Лајен ја најави новата иницијатива за поддршка на земјите од Западен Балкан и нивно приближување до Европската Унија. Иницијативата се базира врз четири столба: 1) Приближување до единствениот пазар на ЕУ; 2) Регионална економска интеграција; 3) Забрзување на фундаменталните реформи; 4) Сtimулирање на економскиот раст преку зголемување на пристапните фондови. Најавениот пакет има навистина широк опфат и економските придобивки од него се многукратни. Земјите од Западен Балкан ќе имаат можност многу порано да ги почувствуваат бенефитите од главниот двигател на економскиот успех на Унијата – заедничкиот пазар. Заедничкиот регионален пазар

може да помогне во забрзување на процесот на пристапување кон ЕУ, но исто така, регионалната економска интеграција е суштинска и за отклучување на огромниот економски потенцијал на регионот, што го прави поатрактивен за странските инвеститори. Таков е случајот и со претпристапните реформи, бидејќи владеењето на правото и ефикасното и ефективно правосудство се позитивен сигнал за странските инвеститори, додека зелената транзиција и обезбедувањето енергетска одржливост се клучни за стабилноста и одржливиот раст.

Итно е потребен раст на инвестициите во регионот со што ќе се подигне стандардот на живеење и, воедно, ќе се помогне приближувањето до ЕУ. Секако дека не можеме да очекуваме доближување на стандардот на земјите што преговараат со земјите-членки на ЕУ, без значително зголемување на финансиската поддршка. Според најавеното, планирано е зголемување на претпристапните фондови за земјите од Западен Балкан, што ќе ја стимулира економската активност и ќе креира дополнителен фискален простор.

Сè на сè, новата методологија и најавената нова иницијатива нудат нови можности за земјите од Западен Балкан, вклучително и за Северна Македонија. Доколку ги испорачуваме домашните задачи и потребните реформи, динамиката на преговорите може значително да се забрза, вклучително и зголемување на финансиската поддршка. Но, само доколку навистина овој процес го поставиме искрено како државен стратешки приоритет, поддржан од сите политички и општествени чинители. Потребна е искрена политичка волја и лидерство на засегнатите страни заедно со авторитетот и моќта на ЕУ, за процесот да се турка и води напред. Посветеност и храброст за европската перспектива.

Граѓанскиот сектор како мост меѓу ЕУ и домашната јавност

Особено е важно во овие процеси да се вклучат граѓанските организации. Да се постават како мост меѓу институциите на Европската Унија и домашните институции и граѓаните, за засилување на притисокот за промени, за преточување на теоретскиот дел во пракса. Но, и за внимателно следење на: процесот, напредокот, обезбедувањето на експертиза и објаснување на сите процеси пред јавноста. Секако дека тука мора да се спомне и важноста од соработката и

НОВАТА МЕТОДОЛОГИЈА И НАЈАВЕНАТА НОВА ИНИЦИЈАТИВА НУДАТ НОВИ МОЖНОСТИ ЗА ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН, ВКЛУЧИТЕЛНО И ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА. ДОКОЛКУ ГИ ИСПОРАЧУВАМЕ ДОМАШНИТЕ ЗАДАЧИ И ПОТРЕБНИТЕ РЕФОРМИ, ДИНАМИКАТА НА ПРЕГОВОРИТЕ МОЖЕ ЗНАЧИТЕЛНО ДА СЕ ЗАБРЗА, ВКЛУЧИТЕЛНО И ЗГОЛЕМУВАЊЕТО НА ФИНАНСИСКАТА ПОДДРШКА. НО, САМО ДОКОЛКУ НАВИСТИНА ОВОЈ ПРОЦЕС ГО ПОСТАВИМЕ ИСКРЕНО КАКО ДРЖАВЕН СТРАТЕШКИ ПРИОРИТЕТ, ПОДДРЖАН ОД СИТЕ ПОЛИТИЧКИ И ОПШЕСТВЕНИ ЧИНИТЕЛИ. ПОТРЕБНА Е ИСКРЕНА ПОЛИТИЧКА ВОЛЈА И ЛИДЕРСТВО НА ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ, ЗАЕДНО СО АВТОРИТЕТОТ И МОКТА НА ЕУ, ЗА ПРОЦЕСОТ ДА СЕ ВОДИ НАПРЕД. ТРЕБА ПОСВЕТЕНОСТ И ХРАБОСТ ЗА ЕВРОПСКАТА ПЕРСПЕКТИВА

вклученоста на Собранието во исполнувањето на обврските и задачите што ги имаме. Главна задача на Собранието во евроинтеграцискиот процес е да ги следи и насочува активностите на Владата и на органите на државната управа во процесот на стекнување полноправно членство на земјата во Европската Унија и затоа Собранието мора да има суштинска улога во целиот процес. Иако Владата ќе ги води преговорите, пратениците имаат изразена улога во креирањето на политиките и усогласувањето со европското законодавство, што ќе го остваруваат процесот на приближување кон ЕУ. Овој процес е долгорочен и го надминува мандатот на една Влада, па Собранието ќе биде виситинското место за обезбедување континуитет и заедничка посветеност, без разлика кои партии се во мнозинство. Оттука, низ преговори во Парламентот, потребно е постојано преговарање заради обезбедување консензус.

Секако, потребна е посветеност и од другата страна, од европските лидери. Повторното одолговлекување на процесот на интеграција на Западен Балкан во ЕУ може само да ги зајакне постојните линии на поделба, засновани врз: сецесионистички закани, меѓуетнички тензии и националистичка реторика. Може да ја продлабочи корупцијата, што ќе доведе до зголемена несигурност, па затоа се потенцира дека една од главните цели на новата методологија е токму враќањето на кредибилитетот на самиот процес. Европската Унија мора да продолжи многу високо на агендата да ја држи темата за Западен Балкан, бидејќи европската перспектива на регионот е во интерес и на стабилноста на целата Унија и тоа многу јасно се покажува и со актуелните случувања. Кредибилитетот на

интеграцискиот процес навистина мора да биде зачуван, доколку не сакаме и натаму да расте евроскептицизмот, а земјата да биде изложена и на други влијанија. Ова особено се однесува за Северна Македонија, во која довербата во ЕУ е значително разјадена по бројните отстапки што земјата мораше да ги направи на досегашниот пат кон Брисел.

Во таа насока, новите иницијативи, како таа што ја презентираше претседателката на Европската комисија, се за поздрав, како и секој друг начин за забрзување на фазите за членство, за граѓаните да можат да забележат конкретни резултати од процесот на европска интеграција.

Членството во Европската Унија е наша стратешка определба која, несомнено, ќе обезбеди подобра перспектива за нашите граѓани. Тоа значи посилни институции, подобар животен стандард и, на крајот, подобра иднина за идните генерации дома. Сепак, овој процес воопшто не е лесен, ниту едноставен, бара голема посветеност и трпение, но во исто време и храброст за носење важни одлуки. Една многу важна одлука пред која сме исправени за членството во Европска Унија се и уставните измени кои се дел од процесот за продолжување на преговорите со ЕУ. И, секој од нас треба да е свесен за својата улога, можноста, но и евентуалните последици пред кои сме исправени, зависно дали ќе одбереме да размислуваме себично за сопствена политичка корист или интересот на идните генерации ќе го ставиме пред сè. Но, исто така, ќе треба уште многу работа и посветеност во преговорите до полноправно членство во ЕУ. Има задачи коишто треба да ги извршиме за да станеме дел од овој сојуз, заснован врз вредностите на: човековото достоинство, слободата,

НОВО ОДОЛГОВЛЕКУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ИНТЕГРАЦИЈА НА ЗАПАДЕН БАЛКАН ВО ЕУ МОЖЕ САМО ДА ГИ ЗАЈАКНЕ ПОСТОЈНИТЕ ЛИНИИ НА ПОДЕЛБА, ЗАСНОВАНИ ВРЗ: СЕЦЕСИОНИСТИЧКИ ЗАКАНИ, МЕЃУЕТНИЧКИ ТЕНЗИИ И НАЦИОНАЛИСТИЧКА РЕТОРИКА. МОЖЕ ДА ЈА ПРОДЛАБОЧИ КОРУПЦИЈАТА, ШТО ЌЕ ДОВЕДЕ ДО ЗГОЛЕМЕНА НЕСИГУРНОСТ, ПА ЗАТОА СЕ ПОТЕНЦИРА ДЕКА ЕДНА ОД ГЛАВНИТЕ ЦЕЛИ НА НОВАТА МЕТОДОЛОГИЈА Е ТОКМУ ВРАЌАЊЕТО НА КРЕДИБИЛИТЕТОТ НА САМИОТ ПРОЦЕС. ЕВРОПСКАТА УНИЈА МОРА И НАТАМУ ТЕМАТА ЗА ЗАПАДЕН БАЛКАН ДА ЈА ДРЖИ ВИСОКО НА АГЕНДАТА, БИДЕЈЌИ ЕВРОПСКАТА ПЕРСПЕКТИВА НА РЕГИОНОТ Е ВО ИНТЕРЕС И НА СТАБИЛНОСТА НА ЦЕЛАТА УНИЈА, А ТОА МНОГУ ЈАСНО СЕ ПОКАЖУВА И СО АКТУЕЛНИТЕ СЛУЧУВАЊА

демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права.

Сега треба да го искористиме моментумот на геополитичко влијание за Западен Балкан да биде онаму каде што припаѓа, рамноправно во Европската Унија.

(Санела Шкријељ е дипломиран психолог. Дипломирала на Филозофскиот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Работела во Американската агенција за меѓународен развој (УСАИД), како и во Програмата за развој при Обединетите Нации (УНДП), за развој на заедниците и за вработување на младите. Во моментот таа е пратеничка во Собранието на Северна Македонија, а во текот на својата политичка кариера ја извршувала функција заменик-министерка за труд и социјална политика.)



ЕВРОПСКАТА УНИЈА И СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА – НОВИ ПРЕДИЗВИЦИ ЗА НОВИ ШАНСИ БЕЗ ПРЕСЕДАН –

ФАНИ КАРАНФИЛОВА ПАНОВСКА

НА ГЛОБСЕК ФОРУМОТ ВО БРАТИСЛАВА, МАЈ 2023 ГОДИНА, ПРЕТСЕДАТЕЛКАТА НА ЕК НАЈАВИ ПЛАН ЗА ЗАБРЗУВАЊЕ НА ПРИСТАПУВАЊЕТО НА ДРЖАВИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН, СО ШТО СЕ ДОБИВА ВПЕЧАТОК ДЕКА ЕК НАСКОРО ЌЕ ИЗЛЕЗЕ СО КОНКРЕТЕН ПРЕДЛОГ ЗА ОПЕРАЦИОНАЛИЗАЦИЈА НА ФАЗНОТО ПРИСТАПУВАЊЕ. ПЛАНОТ, СПОРЕД ФОН ДЕР ЛАЈЕН, ЌЕ ВКЛУЧУВА НАПОРИ ЗА: НАТАМОШНО УСОГЛАСУВАЊЕ НА ЗАПАДЕН БАЛКАН СО ЕДИНСТВЕНИОТ ПАЗАР НА ЕУ, ПРОДЛАБОЧУВАЊЕ НА РЕГИОНАЛНАТА ЕКОНОМСКА ИНТЕГРАЦИЈА, ЗАБРЗУВАЊЕ НА СУДСКИТЕ И АНТИКОРУПЦИСКИТЕ РЕФОРМИ И ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА РЕСУРСИТЕ ЗА ПОДДРШКА НА ПРЕТПРИСТАПНИОТ ПРОЦЕС. ОВА Е ПРВПАТ ПО НОСЕЊЕТО НА НОВАТА МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ, ЕК ДА ИЗЛЕЗЕ СО КОНКРЕТНА НАЈАВА ЗА ФАЗНО ПРИСТАПУВАЊЕ ВО ЧЛЕНСТВО. ФАЗНОТО ПРИСТАПУВАЊЕ БИ ТРЕБАЛО ДА ОБЕЗБЕДИ ГРАЃАНИТЕ ДА ГИ ПОЧУВСТВУВААТ ПРИДОБИВКИТЕ ОД ЧЛЕНСТВОТО ВО ТЕКОТ НА САМИОТ ПРОЦЕС НА ПРИСТАПНИ ПРЕГОВОРИ, НА РАЗЛИЧНИ НИВОА, ПРЕД ДРЖАВАТА ДА СТАНЕ ПОЛНОПРАВНА ЧЛЕНКА

Политички, безбедносен и економски контекст во Европската Унија

По 17 години од добивањето кандидатски статус во 2005 година, Република Северна Македонија со одржувањето на првата Меѓувладина конференција во јули 2022 година, ја започнува првата фаза од отворањето на преговорите за членство во Европската Унија (ЕУ). Започнувањето на преговорите меѓу Европската Унија и Република Северна Македонија се случува во период кога на граници-те на ЕУ беснее војна, како резултат на агесијата на Русија врз суверена Украина, настан без преседан на европскиот континент, откако пред скоро осумдесет години заврши Втората светска војна.

Војната во Украина, која сè уште трае, ќе има далекосежни и долгорочни реперкусии што ќе ги редефинираат односите во светскиот: безбедносен, политички и економски поредок. Несомнено, освен завојуваните

страни, од овој воен конфликт најдиректно е засегната самата Европска Унија, вклучително и нејзиното најблиско географско опкружување од Источна Европа и Западен Балкан. Големи предизвици пред досегашната безбедносна филозофија и политика на европскиот континент, огромни промени во економските и трговските текови и притисок за сериозно преобмислување на приоритетите за мобилизација и алокација на ресурсите. Воената агресија врз Украина и сериозниот безбедносен ризик со којшто таа се заканува на самата Европска Унија, резултираа во тоа да ЕУ во 2022 година по „скратена постапка“ им додели кандидатски статус на: Украина, Молдавија и Босна и Херцеговина. Сè повеќе станува реално дека Украина, пред сè заради стратешката и геополитичка важност, како и заради обемот на разрушување со кое се соочува заради војната, да биде идната локомотива на процесот на проширување и тоа во секоја смисла – политичка, економска и финансиска. Тоа значи дека државите од Западен Балкан ќе бидат реално пред сериозен предизвик и притисок да се наметнат со својата уникатност во тоа што имаат да ѝ понудат на Унијата, за да (п)останат атрактивни, без разлика

на тоа дали сметаме дека тоа е: принципиелно, меритократски, фер, итн. Но, и едно друго нешто станува сè појасно – политиката за проширување за Европската Унија се трансформира, де факто, во безбедносна политика, и тука е шансата што треба да се искористи, за да не дозволиме подоцна наместо можност за прогрес, да добиеме сериозен ризик и предизвик.

ЗАГРИЖУВА ФАКТОТ ШТО ЗАРАДИ НЕМАЊЕ НАПРЕДОК ВО ОБЕЗБЕДУВАЊЕТО МИНИМУМ ПОЛИТИЧКИ И ОПШТЕСТВЕН КОНСЕНЗУС ЗА УСТАВНИТЕ ИЗМЕНИ СЕ ЗАКАНУВА ОТВОРАЊЕТО НА ПОГЛАВЈАТА И НАПРЕДОКОТ ВО ПРИСТАПНИОТ ПРОЦЕС КОН ЕУ ДА БИДЕ ЗАМРЗНАТ НА ПОДОЛГ РОК. ОСОБЕНО ШТО ВО 2024 ГОДИНА НЕ ОЧЕКУВААТ ПАРЛАМЕНТАРНИ И ПРЕТСЕДАТЕЛСКИ ИЗБОРИ, ВО ПРЕСРЕТ НА КОИ КОНФРОНТАЦИЈАТА МЕЃУ ПОЛИТИЧКИТЕ РИВАЛИ САМО ЌЕ СЕ ЗГОЛЕМУВА, А СО ТОА И ПОЛАРИЗАЦИЈАТА ВО ЦЕЛОТО ОПШТЕСТВО. ДОПОЛНИТЕЛНО, ЗАГРИЖУВААТ ИНФОРМАЦИЈЕ ДЕКА ВО ПРОЦЕСОТ НА ПОДГОТОВКА НА ПРЕДЛОЗИТЕ ЗА УСТАВНИТЕ АМАНДМАНИ, ПОКРАЈ СУДИРОТ ВРЗ ИДЕОЛОШКА ОСНОВА, КОЈА, ГЕНЕРАЛНО, Е ИНТРАЕТНИЧКА, Т.Е. ГИ ТАНГИРА, ГЛАВНО, МАКЕДОНЦИТЕ, СЕ ЈАВУВААТ И БАРАЊА ОД ПРЕТСТАВНИЦИТЕ НА АЛБАНСКИТЕ ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ ПОВРЗАНИ СО РЕДЕФИНИРАЊЕТО НА „20 %“ ВО УСТАВОТ, ШТО ИМА ПОТЕНЦИЈАЛ ДА ЈА ДОКОМПЛИЦИРА СИТУАЦИЈАТА И ДА ГО ПРЕТВОРИ СУДИРОТ НА СТАВОВИ ВО МЕЃУЕТНИЧКИ

Европската Унија во 2024 година ја очекуваат избори за Европскиот парламент, чијшто нов состав ќе треба да ја изгласа новата Европска комисија (ЕК), настани кои потенцијално може да детерминираат поинакви политики во однос на проширувањето на ЕУ генерално, но и во контекст на долгогодишната дилема – проширување, наспроти внатрешни реформи и продлабочување на интеграцијата во рамки на самата Унија.

НЕ МОЖАМ ДА СЕ СОГЛАСАМ СО СТАВОТ ДЕКА ПРЕГОВАРАЧКАТА РАМКА, СО СИТЕ НЕЈЗИНИ НЕДОСТАТОЦИ И ПРЕСЕДАНИ, Е ВОВЕД ВО БУГАРИЗАЦИЈА НА ДРЖАВАТА И ГО ЗАГРОЗУВА МАКЕДОНСКИОТ ИДЕНТИТЕТ. ПРЕГОВАРАЧКАТА РАМКА ТОА НЕ ГО ПРАВИ, Т.Е. НЕ ГО ПРЕЈУДИЦИРА. КАПАЦИТЕТОТ И ИНТЕГРИТЕТОТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ И ТЕЛАТА ШТО ЌЕ ГИ ИМПЛЕМЕНТИРААТ ОДРЕДБИТЕ ОД ПРЕГОВАРАЧКАТА РАМКА, КАКО И КАПАЦИТЕТОТ И АВТОНОМИЈАТА НА ТЕЛАТА ФОРМИРАНИ, И ОНИЕ КОИ ДОПРВА ЌЕ СЕ ФОРМИРААТ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА БИЛАТЕРАЛНИОТ ДОГОВОР СО РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА И НА ПРОТОКОЛОТ ПОТПИШАН СО РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА, СЕ КЛУЧНИ ЗА ДА СЕ НАДМИНАТ ЕВЕНТУАЛНИТЕ ПРЕЧКИ И ПРЕДИЗВИЦИ ВО ПРОЦЕСОТ, БЕЗ ПРИТОА ДА СЕ ЗАГРОЗИ НАШИОТ ИДЕНТИТЕТ И КУЛТУРА. ВО СЛУЧАЈ РАБОТИТЕ ДА ТРГНАТ ВО НЕПОСАКУВАН ПРАВЕЦ ИЛИ ДА НЕ МОЖЕ ДА СЕ ЗАШТИТАТ НАШИТЕ НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ ВО ТЕКОТ НА ПРОЦЕСОТ, СЕКОГАШ ПОСТОИ ОПЦИЈА ДА СЕ ОТКАЖЕМО ОД ПРЕГОВОРите И ЧЛЕНСТВОТО ВО ЕУ

На ГЛОБСЕК Форумот во Братислава во мај 2023 година, претседателката на Европската комисија најави план за забрзување на пристапувањето на државите од Западен Балкан, со што се добива впечаток дека ЕК наскоро ќе излезе со конкретен предлог за операционализација на фазното пристапување, што иако без многу конкретизирање е составен дел на новата методологија на ЕУ за пристапување, донесена во 2020 година. Планот, според Фон дер Лајен, ќе вклучува напори за: натамошно усогласување на Западен Балкан со единствениот пазар на ЕУ; продлабочување на регионалната економска интеграција; забрзување на судските и антикорупциските реформи и зголемување на ресурсите за поддршка на претпристапниот процес. Ова е првпат по носењето на новата методологија за пристапување, ЕК да излезе со конкретна најава дека размислува за пристапи кои би обезбедиле фазно пристапување во членство, за што изминативе две години доаѓаа предлози и модели единствено од неколку реномирани тинк-танк организации од ЕУ и регионот. Фазното пристапување би требало да обезбеди

граѓаните да ги почувствуваат придобивките од членството во текот на самиот процес на пристапувањето во фази на различни нивоа и пред државата да стане полноправна членка.

Актуелната повеќегодишна финансиска перспектива на ЕУ за периодот 2021-2027 година предвидува финансиски средства за поддршка на државите од процесот на пристапување преку Инструментот за претпристапна помош – ИПА III, кој за сите држави-кандидатки тежи повеќе од 14 милијарди евра, во рамки на што се алоцирани и 9 милијарди евра средства за Економскиот инвестициски план за Западен Балкан (ЕИП). Пакетот ЕИП, пак, има за цел да привлече дополнителни инвестиции во вредност од 20 милијарди евра од европските развојни банки (ЕИБ и ЕБОР) и други меѓународни финансиски институции поддржани од Гарантниот фонд за Западен Балкан. ИПА III има пет, таканаречени, прозорци, т.е. теми (владеење на правото, темелни права и демократија; добро владеење, усогласување со правото на ЕУ, добрососедски односи и стратешка комуникација; зелена агенда и одржливо поврзување; конкурентност и инклузивен раст; територијална и прекугранична соработка) кои, практично, ги утврдуваат приоритетите каде што Европската Унија очекува реформи од државите

на Западен Балкан во процесот на пристапување. Тоа што е карактеристично за ИПА III е дека сите средства се на „купче“ за сите

НЕ МОЖЕ ДА СМЕТАМЕ ДЕКА ЌЕ ПРЕГОВАРАМЕ СО ЕУ ЗА ЧЛЕНСТВО, А ПРИТОА НЕМА ДА СЕ ПРИДРЖУВАМЕ И ДА ГИ СПРОВЕДУВАМЕ ДОГОВОРИТЕ ПОТПИШАНИ СО НАШИТЕ СОСЕДИ, ОСОБЕНО СО ОНИЕ КОИ СЕ ДРЖАВИ-ЧЛЕНКИ НА УНИЈАТА. ВО НАШИОТ СЛУЧАЈ ТОА СЕ ПРЕСПАНСКИОТ ДОГОВОР СО РЕПУБЛИКА ГРЦИЈА И ДОГОВОРОТ ЗА ДОБРОСОСЕДСТВО СО РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА. И ДВАТА ДОГОВОРА, Т.Е. ОСТВАРУВАЊЕТО НА ОПИПЛИВИ РЕЗУЛТАТИ ОД НИВНАТА ПРИМЕНА СЕ ДЕЛ ОД ПРЕГОВАРАЧКАТА РАМКА, ШТО Е СОСЕМА ЗА ОЧЕКУВАЊЕ. ОНА ШТО НА НЕКОЈ НАЧИН Е ПРЕСЕДАН Е ШТО ВО ПРЕГОВАРАЧКАТА РАМКА ВО ЧЛЕНОТ 5 СЕ ПРЕЗЕМА СОДРЖИНА ОД ЧЛЕНОТ 12 ОД БИЛАТЕРАЛНИОТ ДОГОВОР СО БУГАРИЈА, КОЈ СЕ ОДНЕСУВА НА ЕФЕКТИВНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПРЕДВИДЕНИТЕ МЕРКИ ВО ГОДИШНИТЕ ПРЕГЛЕДИ/ ИЗВЕШТАИ ОД РАБОТЕЊЕТО НА МЕШОВИТИТЕ МЕЃУВЛАДИНИ ТЕЛА. ОВА ЗНАЧИ ДЕКА ВО „РАСПРАВАТА“ ЗА ОЦЕНКА НА ДИНАМИКАТА И НАПРЕДОКОТ ВО ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ДОГОВОРОТ СО БУГАРИЈА ЈА ДОБИВАМЕ НА МАСАТА И ЕУ, КАКО ТРЕТА СТРАНА, ШТО ИАКО Е СВОЕВИДЕН ПРЕСЕДАН И ГИ КОМПЛИЦИРА ПРОЦЕСИТЕ, ВО КОНКРЕТНАТА СИТУАЦИЈА МОЖЕ ДА БИДЕ ОД ПОЛЗА ЗА МАКЕДОНСКАТА СТРАНА

држави, т.е. нема конкретни суми за алоцирани средства по држава, како што беше случајот со претходните ИПА I и II. Така, колку средства ќе искористи секоја од државите, ќе зависи од нејзината моќ за апсорбирање, а тоа, пак, било, и ќе биде, главен пропорционален индикатор за тоа со каков обем и интензитет ги реализираме реформите. Како и да е, дури и државите од Западен Балкан да успеат да ги искористат сите средства предвидени со ИПА III, помошта што доаѓа од ЕУ преку ИПА во просек е повеќе од 10 пати помала по глава на жител, од поддршката што од буџетот на ЕУ ја добиваат граѓаните на државите-членки на Унијата (благодарение, пред сè, на можноста за пристап до структурните и кохезивните фондови на ЕУ). Оттука, може да се заклучи дека државите-кандидатки за членство како последица на ваквите дискрепанции во поддршката наместо да конвергираат кон ЕУ, во континуитет дивергираат.

Северна Македонија и почетокот на преговорите

Од перспектива на нашата држава, почетокот на преговорите се случува во период кога во Македонија тече вториот мандат на коалицијата предводена од социјалдемократската опција (по Парламентарните избори во 2020 година), која под лидерство на тогашниот премиер Зоран Заев, во 2017 година го потпиша Договорот за добрососедство со Бугарија, а во 2018 година го потпиша и Договорот од Преспа, со што го реши спорот од две децении за името со соседна Грција и обезбеди брзо членство на државата во НАТО, во март 2020 година. И, кога сите се надеваа дека овие две храбри политички одлуки, со кои се унапредија, односно се одблокираа билатералните односи со две соседни држави-членки на Европската Унија, ќе донесат автоматски и прогрес во пристапниот процес со ЕУ, на Советот на ЕУ во октомври 2019 година, наместо отворање на преговорите со Македонија и Албанија се случи ветото од францускиот претседател Макрон, т.е. барањето на Франција ЕУ да пристапи кон изработка на ревидирана методологија за пристапување, со која дополнително ќе се гарантира подготвеноста за полноправно членство на државите-пристапнички.

Иако ЕУ во февруари 2020 година ја донесе новата методологија за пристапување, отворањето на преговорите за Република Северна Македонија во истата 2020 година беше попречено од страна на Бугарија, притоа оспорувајќи го македонскиот јазик и идентитет, а сега одржувањето на втората Меѓувладина конференција со која би се

отворила втората фаза од преговорите, т.е. реално би започнало отворањето на поглавјата, е условено со барањето од Преговарачката рамка за внесување на бугарското малцинство во нашиот Устав. Измената на Уставот изискува двотретинско мнозинство во Парламентот. Тоа значи дека за реално отворање на поглавјата и напредок во пристапниот процес е неопходна поддршка од опозицијата, која особено кога станува збор за партиите од македонскиот политички блок има прилично ригиден став – против. Загрижува фактот што заради немање напредок во постигнување минимум политички и општествен консензус по ова прашање, иако веќе навлегуваме во втората половина на 2023 година, се заканува сценариото отворањето на поглавјата и напредокот во пристапниот процес кон ЕУ да биде замрзнат на подолг рок. Ова особено ако се има предвид дека во пролетта 2024 година нè очекуваат парламентарни и претседателски избори, во пресрет на кои конфронтацијата меѓу политичките ривали по многу основи, но пред сè, за прашањето за уставните измени, само ќе се зголемува, а со тоа и поларизацијата во целото општество. Дополнително, загрижуваат информациите што се лиферуваат последниве денови дека во процесот на подготовка на предлозите за уставните амандмани покрај судирот по идеолошка основа која, генерално, е интраетничка, т.е. ги тангира, главно, Македонците, се јавуваат и барања од претставниците на албанските политички партии поврзани со редефинирањето на „20 %“ во Уставот. Дефинитивно, ова има потенцијал да ја уште повеќе да ја комплицира и онака многу комплицираната ситуација, и да го претвори судирот на ставовите по однос на уставните измени и во меѓуетнички Единствената надеж којшто тука преостанува, иако од оваа перспектива е прилично неверојатна, е дека сепак можеби е можно во следните два-три месеци да се случи чудо и да се собере: разум, храброст и сила на двете страни од мултидимензионалниот политички спектар за доближување на ставовите и носење одлуки кои нема да ја паркираат Северна Македонија настрана од главниот коловоз на европската интеграција на регионот, по кој, несомнено, ќе продолжат: Албанија, Црна Гора и Србија.

Во моментот кога го завршувам овој текст се случува лидерска средба меѓу претседателите на ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ. Се надевам, средбата ќе биде можност за доближување на ставовите меѓу двете најголеми партии во Собранието по прашањето за измена на Уставот и можност за договор, со кој ќе се обезбеди потребното двотретинско мнозинство во Парламентот, неопходно за внесување

на Бугарите во Уставот и исполнување на еден од предусловите за продолжување во втората фаза од отворањето на преговорите, т.е. ќе води кон отворање на кластерите и поглавјата.

Дали е фер „францускиот предлог“ за Преговарачката рамка?

Речиси една година се перпетуира дебатата за тоа дали е фер Преговарачката рамка која во јули 2022 година беше усогласена од 27 држави-членки на Унијата и прифатена од Собранието на Република Северна Македонија, т.е. дали можеше нејзината содржина повеќе да ги „штити“ и промовира позициите на Република Северна Македонија во спорот со Република Бугарија. Дебатата во општеството на оваа тема е: многу потребна, легитимна и здрава, иако сериозно ме загрижуваат новите поделби што таа ги предизвикува и продлабочува врз различни основи и кај различни општествени стратуси и дополнително го разјадува ткивото, пред сè, кај Македонците и копа по сè уште незасдравените рани од претходните компромиси. Генерално, емотивните гледишта но, пред сè, стравот дека Преговарачката рамка ѝ овозможува на Бугарија да продолжи со непринципиелната политика што го загрозува македонскиот идентитет и суверенитет и во текот на преговорите, не се без основа и не смеат да бидат игнорирани, напротив мора да покажеме разбирање и соодветно да ги адресираме, без разлика на тоа дали се согласуваме или не. Тука носечката улога ја имаат носителите на власта. И во овој контекст имам потреба да го претставам моетовидување по ова прашање.

Содржината на Преговарачката рамка е далеку од совршена, но сè што е компромис не може да биде опција, тоа е реалноста, за жал. Преговарачката рамка е одраз на асиметријата што постои (ние не сме држава-членка, Бугарија е) и која, иако не ни се допаѓа, е факт кој не можеме да го измениме. Да имавме можност ние сами да ја пишуваме заедно со државите-членки на ЕУ кои се наши поддржувачи без Бугарија, сигурно ќе беше многу подобра, и обратно, да имаше можност Бугарија сама да ја пишува без другите држави-членки, ќе беше многу полоша.

Многу е важно тоа што Преговарачката рамка го утврдува македонскиот јазик без никакви дополнителни: референции, на знаци и дообјаснувања (унилатералната декларација за јазикот не е дел од Преговарачката рамка) и тука не смееме, и не треба да

релативизираме и манипулираме. Тоа е „големиот компромис“ на кој се согласила Република Бугарија и, за жал, или за среќа, факт е дека за ова, за нас најважно идентитетско прашање, бугарската држава направила компромис. Ова, без разлика на апсурдот што во 21 век да правите компромис за признавање нечија самобитност и самоопределување и тоа да се вреднува како големо достигнување е крајно неразбирливо и неоправдано, деградирачко и, пред сè, спротивно на сите меѓународни конвенции и стандарди за почитување на човековите и фундаменталните права. Факт е дека македонскиот јазик во Преговарачката рамка се признава и прифаќа како официјален јазик на кој ќе се преведува европското законодавство во процесот на преговори и пристапување. Македонскиот јазик е прифатен да биде иден официјален јазик на ЕУ во моментот на нашето полноправно членство.

Не можам да се согласам со ставот дека Преговарачката рамка, со сите нејзини недостатоци и преседани на неколку позиции (двостепеноста на процес за отворањето на преговорите со две меѓувладини конференции, измена на Уставот на почеток на преговорите, интернализација на билатералните прашања во Преговарачката рамка) е вовед во бугаризација на државата и го загрозува македонскиот идентитет. Преговарачката рамка тоа не го прави, т.е. не го прејудиира. Капацитетот и интегритетот на институциите и телата што ќе ги имплементираат одредбите од Преговарачката рамка, како и капацитетот и автономијата на телата формирани и оние кои допрва ќе се формираат за имплементација на Билатералниот договор со Бугарија и на Протоколот потпишан со Република Бугарија, се клучни за да се надминат евентуалните пречки и предизвици во процесот, без притоа да се загрози нашиот идентитет и култура. Во случај работите да тргнат во непосакуван правец или да не може да се заштитат нашите национални интереси во текот на процесот, секогаш постои опција да се откажеме од преговорите и членството во ЕУ.

Сакам да се осврнам и на тезите дека Преговарачката рамка ги интернализира билатералните прашања со соседите. Билатералните прашања од 2009 година се дел од политичкиот критериум за членство во ЕУ, а со тоа и дел од пристапниот и преговарачкиот процес, биле тие споменати во Преговарачката рамка, или не. Не може да сметаме дека ќе преговараме со ЕУ за членство, а притоа нема да се придржуваме и да ги спроведуваме договорите потпишани со нашите соседи, особено со оние кои се држави-членки на Унијата, во

нашиот случај тоа се Преспанскиот договор со Република Грција и Договорот за добрососедство со Република Бугарија. И двата договора, т.е. остварувањето на опишани резултати од нивната примена се дел од Преговарачката рамка, што е сосема за очекување. Она што на некој начин е преседан, е што во Преговарачката рамка во членот 5 се презема содржина од членот 12 од Билатералниот договор со Бугарија, кој се однесува на ефективна имплементација на предвидените мерки во годишните прегледи/извештаи од работењето на мешовитите меѓувладини тела. Ова значи дека во „расправата“ за оценка на динамиката, постигнувањата и напредокот во имплементација на Билатералниот договор со Република Бугарија ја добиваме на масата и ЕУ како трета страна, што иако е своевиден преседан и ги комплицира процесите, во конкретната ситуација може во крајна линија и да биде од полза за македонската страна.

Што треба да правиме?

Се чини дека на планот на проширувањето и можноста да се направи поголем исчекор кога е во прашање целиот регион Западен Балкан, но особено Северна Македонија, пред нас се клучни 6-9 месеци во кои ќе биде неопходно да се биде особено: разумен, креативен, посветен и упорен и дома, и во комуникацијата со претставниците на ЕУ и државите-членки, за да го искористиме моментот и да ја зграпчиме шансата која се чини нема да ја имаме долг период потоа.

Покрај измената на Уставот, за што се бара политички договор и консензус меѓу власта и опозицијата, мора да се подвлече дека има обврски од Преговарачката рамка чие исполнување и резултати зависат единствено од институциите на власта. Тие се поврзани со спроведување на реформите, притоа почитувајќи ги европските стандарди и начела како и изработката на три патокази плус еден акциски план, кои заедно со уставните измени се кумулативен предуслов за одржување на втората меѓувладина конференција со ЕУ и отворање на поглавјата од првиот кластер.

Препораки за Владата на РСМ и политичките партии од опозицијата

1. Широк партиски и општествен консензус за измена на Уставот на РСМ со внесување на Бугарите како малцинство покрај другите веќе споменати, со што ќе се амортизираат тензиите од

спротивставените ставови, ќе се обезбеди поголема кохезија што би требало да ја намали фанатичната поларизација и раслојување во општеството;

2. Зајакнување на структурите што веќе постојат и создавање нови во рамки на институциите и меѓуинституционално, кои ќе обезбедат имплементација на Договорот за добрососедство со Бугарија и, особено, Протоколот и кои притоа ќе гарантираат незавидно ниво на разбирање на проблематиката и сензибилитет и интегритет за заштита на идентитетските и историските прашања, а притоа нема да го загрозат духот на дијалог и добрососедство. Би било многу добро доколку нашата Влада интензивно се застапува кај своите партнери и сојузници во ЕУ и успее да обезбеди присуство на експерти и професионалци од ЕУ што ќе седат заедно со претставниците на македонската и бугарската страна на масите на кои ќе расправаат овие тела;
3. Владата на РСМ мора најитно: да ја пополни, доекипира и формализира преговарачката структура согласно одлуката за нејзината поставеност и да го формира преговарачкиот тим, како и да го формализира составот на работните групи по поглавјата. Учеството на граѓанското општество во работните групи по поглавја согласно моделот предложен од Советот за соработка меѓу Владата и граѓанското општество мора да се обезбеди на транспарентен и инклузивен начин;
4. Подготовка на трите акциски патокази и тоа: за функционирање на демократските институции, за владеење на правото и добро управување (вклучително со акцискиот план за малцинствата), и за реформа на јавната администрација, притоа имајќи ги предвид наодите од скрининг извештаите и приоритетите и мерките идентификувани во веќе постојните, и оние во изработка, стратешки документи за релевантните области;
5. Иновирање на механизми и алоцирање ресурси со кои ќе се обезбеди одржлив, координиран и имун на промена на владеачки структури институционален капацитет, пред сè човечки ресурси кои ќе бидат екипирани со: знаење, ентузијазам и посветеност на процесот на пристапување и преговори, и тоа во Владата и министерствата, но и во Парламентот и во единиците на локалните самоуправи;

6. Сериозни напори и јакнење на капацитетот на институциите за максимално искористување на средствата од ИПА III и од програмите на Унијата, што во реалност значи конзистентно и консеквентно антиципирање на реформската агенда за која ќе биде потребна финансиска, но и поддршка во know-how од ЕУ и адекватно програмирање на помошта за да биде навремена и ефикасно искористена;
7. Итно редефинирање на секторските работни групи кои ќе се усогласат со темите на петте прозорци од ИПА III и нивно суштинско и целосно интегрирање во преговарачката структура заради директна координација на процесите на креирање политики за време на преговорите и програмирање на прет-пристапната помош;
8. Темелен и јасен увид за тоа кои се поглавјата, подрачјата, за кои ние како држава ќе имаме интерес да лобираме за забрзано пристапување и под кои услови, имајќи го предвид нивото на усогласеност на легислативата и ефектите од нејзината досегашна имплементација, како и нивото на економска подготвеност, т.е. конкурентност на одредени сектори коишто ќе можат да го понесат притисокот на конкуренцијата од ЕУ при комплетно отворање, т.е. забрзано интегрирање кон единствениот пазар на ЕУ;
9. Систематско и системско вклучување на граѓанското општество, вклучително и медиумите, во процесот на преговори заради обезбедување: дополнителна експертиза, транспарентност на процесот, прецизна и навремена информираност на јавноста и креирање информиран јавен наратив за пристапувањето и преговорите кои ќе го доближат разбирањето за процесот до граѓаните и ќе придонесат за враќање на довербата за кредитилитетот на ЕУ и трансформациската моќ на пристапувањето за општеството.

Препораки за институциите на ЕУ

1. Да си ја зададат 2030 како таргет година кога би сакале да ги видат државите од регионот, кои веќе преговараат, како полноправни членки на Унијата и таа заложба да се рефлектира во политиките кои се креираат, и ќе се креираат на ниво на ЕУ

во претстојниот период, вклучувајќи ги и плановите за новиот буџет на ЕУ за периодот 2028-2034 година.

2. Исклучително е важно Европската комисија многу бргу да излезе со предлог за операционализација на фазното пристапување кое е предвидено со новата методологија за пристапување, којшто предлог ќе исцрта точна патека за тоа како државите би можеле забрзано да пристапат кон политиките и институциите на ЕУ, вклучително со условите и критериумите кои треба да се исполнат и адекватно на тоа придобивките кои би ги имале државите-пристапнички во секоја од фазите и нивоата на пристапување. Многу е важно, Европската комисија при изработката на планот да ги земе предвид компаративните предности на државите-аспирантки за членство, како и главните невралгични области кои ги прават овие држави ранливи на краток и на долг рок.
3. Заради премостување на јазот во поддршката што ја добиваат државите-членки наспроти оние од процесот на пристапување, а со цел поголема конвергенција на Западниот Балкан кон ЕУ, неопходно е дополнително на помошта од ИПА да се формира еден вид структурен и кохезивен фонд за Западен Балкан кој ќе биде во поддршка на иницијативите кои придонесуваат кон забрзано, фазно пристапување, а особено ќе го поддржат економскиот раст и развој и интегрирањето на економиите од регионот во единствениот пазар.
4. Да направи максимални напори за да го рedefинира начинот на одлучување кога е во прашање политиката на проширување и да го замени едногласното одлучување со квалификувано мнозинство во најголем дел од фазите од пристапниот процес и преговорите, освен во последната фаза кога ќе се гласа за полноправно членство за да се избегне проблемот билатералните спорови да го афектираат, т.е. блокираат прогресот во преговорите.
5. Да развива нови и поефикасно да имплементира механизми со кои ќе го санкционира однесувањето и владеењето на државите-членки кои директно ги загрозуваат, подриваат и се во спротивност на темелните вредности на кои е изградена Унијата (демократија, владеење на правото, заштита на човековите права и слободи, итн.), за да се обесхрабри мултиплицирање на

моделите на владеење кои се базирани врз антиевропски вредности и да го поврати кредибилитетот кај своите, и кај граѓаните од државите-кандидатки.

6. Со оглед на фактот дека при изработката и усвојувањето на повеќегодишната финансиска перспектива 2021-2027, од објективни причини не беше земено предвид дека две нови држави, како Украина и Молдавија, ќе добијат статус на држави-кандидатки, а особено што никој не можеше да замисли воена агресија на територијата на европскиот континент со огромна разорни последици со какви се соочува Украина, неопходно е да се обезбедат средства кои ќе бидат надополнување на буџетот на ИПА III и ќе бидат искористени за поддршка на овие две држави.

(Фани Каранфилова-Пановска беше извршна директорка на Фондацијата Оџворено Оџшџесџво – Македонија /ФООМ/ во џериодот 2015-2023 година. Има џовеќе од 25-годишно искусџво во граѓанскиот секџор, сџекнувајќи се до менаџерско искусџво на високо ниво и релеванџна експерџиза за Евроџската Унија. Каранфилова-Пановска е диџломиран економист џ кандидат за магистџер џо евроџски економски инџтеграции на Економскиот факултет џри Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Таа џоседува Додатџок на диџлома во обласџта на евроџскиџе инџтеграции од Инсџтитутот за евроџски џолиџики од Берлин.)

