

ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА ПРЕКУ СТАБИЛНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

проф.д-р. Ивица Јосифовиќ

Апстракт

Состанокот на Европскиот совет во Копенхаген во месец јуни 1993 година на кој беа определени критериумите за членство во Европската унија, демократијата беше првиот услов кој земјите аспиранти мора да го почитуваат. Приоритетот на демократијата се гледа и во фактот дека таа се смета за еден од клучните елементи на европскиот политички идентитет и е важна карактеристика на државите кои сакаат да бидат примени во ЕУ. Инсистирањето на демократија од страна на ЕУ во односите со идните земји членки не се заснова на алтруизам туку на сопствен интерес кој произлегува од верувањето дека процесот на интеграција не може да функционира со членки кои не ги применуваат демократските принципи или практичната имплементација кај нив е неадекватна.

Целта на овој документ е да го прикаже исполнувањето на политичките критериуми за да даде една јасна претстава за начинот на кој Македонија напредува кон процесот на европска интеграција. Во денешен контекст ова е мошне тешко, поради отворените прашања со соседите и процесите на донесување одлуки кои ја натераа Македонија да го сврти своето внимание и на политичката ситуација.

Клучни зборови: Европска унија, Балкан, Македонија, проширување, политички критериуми

1. Вовед

По завршувањето на последниот вооружен конфликт на Балканот, државите започнаа да градат демократски општества. Но сепак, дилемите во врска со безбедноста и нерешените проблеми и понатаму доминираат низ целиот регион. Стравувањата дека нестабилноста на една држава може да се прошири на целиот регион и понатаму ги дефинираат политиките на ЕУ за проширување и пристапување. Како резултат на ова, интересот за стабилност понекогаш е приоритет во споредба со другите аспекти, вклучувајќи го консолидирањето на демократијата. Ваквиот пристап ги потценува клучните поуки од европската интеграција: демократијата е најсоодветната политика за решавање на безбедносните прашања и за „стејт билдинг“. Теоретски гледано, демократската консолидација на Балканот треба да биде решение од кое сите ќе имаат корист, но во пракса овој пат е преполн со политички стапици и дилеми.

Градењето на демократски режими во регионот одговара со стејт билдингот. Во сржта на проблемот се државата и нејзината слабост за преземање на реформите неопходни за интеграција во ЕУ, за решавање на внатрешните проблеми и проблемите со своите соседи. Во суштината на решението ја имаме демократијата како гарант за регионот и за консолидирање на државите и општествата. Искуствата на ЕУ со проширувањето во централна и источна Европа потврдија дека, иако градењето на демократија треба да биде резултат на домашни политички процеси, надворешни фактори можат исто така да имаат улога во поддржување на системската трансформација. Во времиња кога процесот на проширување се обидува да биде ефективен, повторната проценка на односите помеѓу ЕУ и Балканот е од клучна важност. По пристапувањето на Хрватска во 2013 година, ризикот дека процесот на пристапување е забавен и дополнително оптоварен со економската и политичката криза во ЕУ, Европа повторно го губи Балканот кон национализам и насилство, како и нејзиното влијание за сметка на другите чините кои можеби не ги споделуваат истите ставови и вредности.

Од овие причини, ЕУ сега е соочена со дилема: како да ја одржува надежта за членство во ЕУ кај балканските држави? Уште повеќе, оставањето на овие држави во некоја неодредена состојба може да ја влоши состојбата со нивните крехки демократии. Македонија е земја кандидат од 2005 година но се соочува со постојана блокада за почеток на пристапните преговори поради спорот со името со Грција, и како резултат на тоа во Македонија на речиси секои две години има политичка криза кој ја покренува меѓуетничките тензии, ја ограничува демократијата и се заканува на стабилноста, поради што доаѓа до застој во реформите и во евроатлантската интеграција. Додека земјите членки на ЕУ се согласни во врска со приоритетниот статус на Хрватска и на Србија како стратешки за целиот регион, сличен

третман не им беше понуден на помалите земји, како што се Македонија и Албанија. Постигнувањето на рамнотежа зависи не само од ригорозна примена на условите, туку проблемот е во кредибилитетот. Критериумите за членство во ЕУ се сменија со текот на години и се одраз на интерните случувања како и на сè поголемиот негативен став кон проширувањето и можните последици. Ова доведува до шпекулации дека демократскиот услов се користи како изговор за да се држи Балканот надвор од ЕУ, и тоа без исклучоци.

Консолидирањето на демократијата не секогаш било приоритет за ЕУ. Европската комисија повикува на безбедност и функционирање на демократијата, како и на борба против корупцијата и организираниот криминал. Сепак, стабилноста на институциите, владеењето на правото, слободата на печатот и демократското општество се исто така важни индикатори. На овие аспекти им беше посветено помалку влијание и тука би можело да се направи повеќе во насока на решавање на отворените прашања кои ги спречуваат парламентите на државите во донесувањето на одлуки и во процесот на имплементација. На краток и на долг рок, клучните одговори на оваа дилема ќе бидат дадени само преку поддршка на целосната демократизација на Балканот.

2. Демократизација на Западен Балкан!?

Зачувувањето на мирните односи, постојаното организирање на слободни и фер избори и напредувањето на регионалната соработка во повеќе области се само дел од напредокот кој го постигна Македонија. Сепак, овие постигнувања се во голема мера под закана на нерешените проблеми кои сè уште се присутни во регионот. Прашањето за името со Грција продолжува да ги попречува демократизацијата и меѓуетничките односи во Македонија. Тврдоглавите позиции на Србија и на Косово во врска со прашањето на независноста продолжуваат да ја поткопуваат трансформацијата. Демократските слабости во Албанија доведоа до политички ќорсокак со текот на годините а Босна и Херцеговина остана заробена во воената реторика со потенцијал за дестабилизација.

Македонија е дел од проширената форма на демократска транзиција, со можност за евентуална консолидација. Ова е точно, имајќи ги предвид незначителниот број на случаи кај кои се спорни државите и нивните граници (Балфур (Balfour), Роса (Rosa) и Дијана (Dijana), Басиќ (Basic), 2010). Според некои студии, на Балканот не постои „консолидирана демократија“, но Македонија, Србија и Црна Гора се класифицирани како „полуконсолидирани демократии“ додека Албанија и Босна и Херцеговина се класифицирани како „традиционални влади“ или „хибридни режими“, а Косово како „полуконсолидиран авторитарен режим“. Од друга страна, имаме и некои други студии кои велат дека само Србија

и Хрватска се демократии а сите други заеднички можат да се опишат како нефункционални демократии: тие организираат слободни избори но не успеваат да ги обезбедат граѓанските и политички права, или да обезбедат ефективно одвојување од владините органи.

Доколку го погледнеме одблизу квалитетот на демократијата во овие држави, можеби ќе успееме подобро да ги разбереме политичката динамика и опциите на ЕУ за успешно влијание во овој регион. Разграничувањето помеѓу формална и ефективна демократија е корисно и тоа овозможува правење на критична проценка на демократизацијата во врска со формалните критериуми и суштинските карактеристики на демократијата. Со други зборови, треба да се направи разлика помеѓу институционалните / процедурални аспекти на демократијата и на степенот до кој истите се имплементираат во пракса. Вистина е дека демократските режими не се секаде подеднакво ефикасно и некаде постојат и недостатоци. Од овие причини, внимание треба да се стави на поимите како што се „фасадна демократија“ и „ефективна демократија“ според кои разликата е во „владеењето на правото“ и неговата фундаментална манифестација: правото на слобода (Калдор (Kaldor), Мери (Mary) и Вејвода (Vejevoda), Иван (Ivan), 1997).

Главна цел на демократијата е да им обезбеди на обичните луѓе граѓански и политички права за да го насочат нивниот живот согласно сопствените преференции. Имајќи го ова предвид, правото кое им дава можност на луѓето самите да направат избор во врска со нивните лични прашања и нивниот глас да биде дел од колективните прашања, се алатки од прв ред во една демократија. Законското уредување на овие права ја создава формалната демократија како неопходна компонента на ефективната демократија, иако формалните права не се секогаш доволни за да имаме ефективна демократија. За да може да кажеме дека имаме ефективни права и слободни, оние кои ги донесуваат одлуките мора да ги почитуваат и да ги следат овие права. Демократските слободи се ефективно почитувани само толку колку што елитите се обврзани на тоа со владеењето на правото. Корупцијата на елитите ги загрозува граѓанските права и го негира владеењето на правото.

3. Демократизација - интеграција

Процесот на проширување на ЕУ доведува до појава на уникатен модел на промовирање на демократијата преку интеграција. Ваквиот модел е развиен во деведесеттите години за проширувањето кон централна и источна Европа, и со формализирање на критериумите за членство на состанокот на Европскиот совет во Копенхаген, познати како критериуми од Копенхаген. ЕУ имаше (и сè уште има) важна улога во следењето на напредокот преку годишни извештаи. Строгите процедури за следење и мониторинг се однесуваат на

исполнување на политичките критериуми (стабилни институции, владеење на правото, почитување на човековите права и слободи и почитување на правата на националните малцинства) во секоја земја кандидат (Димитрова (Dimitrova), Антоанета (Antoaneta) и Придам (Pridham), Џофри (Geoffrey), 2004).

Неопходно е исто така да се потенцира дека критериумите од Копенхаген се дополнителни критериуми и истите не се содржани во основните договори на ЕУ. Станува збор за *in abstracto* одлука и се однесува на држави кои го стекнуваат кандидатскиот статус. Одлуката има политички а не правен карактер и таа не го обврзува земјите членки на ЕУ. Но, моментот на нивно појавување е една работа а сегашниот реален момент е нешто сосема друго. Денес, исполнувањето на критериумите од Копенхаген функционира како правна категорија и ова е така делумно поради фактот што само еден аспект од критериумите за членство (само политичките критериуми како формално / правни и напишено) беа за прв пат воведени во Договорот од Амстердам. Политичката димензија која ја имаат овие политички услови е дека истите треба да бидат исполнети пред ЕУ да го изрази своето мислење за државата која пристапува и да обезбеди исполнување на дополнителни критериуми кои не се содржани во актите на ЕУ. Европската комисија има законска обврска да прави проценка само на исполнувањето на политичките критериуми но тоа не значи дека другите критериуми се помалку важни.

Политиката на проширување кон Западен Балкан ја следи истата шема како и за државите од централна и источна Европа, но притоа воведува нови аспекти во процесот на политички услови. Потешкотиите во имплементацијата и усвојувањето на некои од институционалните новини со Договорот од Лисабон, како и прашањата на капацитети за справување со интерните разлики, најверојатно ќе ја попречуваат Европската унија во тоа да покаже определен ентузијазам кон проширувањето. Исто така, подемот на евро скептицизмот и на политичките партии кои се против имиграцијата се дополнително масло на огнот. Доволно е само да се набљудуваат некои од политиките во земјите членки на ЕУ во однос на бегалците, мигрантите, барателите на азил, за да се разбере дека проширувањето станува чувствителна тема.

Потешкотиите со пристапувањето на Романија и Бугарија во 2009 година и перцепцијата *ex post facto* дека нивното пристапување беше избрзано, доведе до заземање на поцврст став во однос на идните услови. Комбинацијата од ваква перцепција, поголемиот акцент на добро владеење и ситуацијата на Балканот, доведоа до покомплексен мозаик на состојби и очекувања, кои во различен степен се изразени во процесот на интеграција. Балканот е хетероген регион со држави кои пристапија кон ЕУ во 2013 година (Хрватска),

држави кои се „постојани“ кандидатки (Македонија), како и оние чија државност е блокирана и кои немаат формални односи со ЕУ (Косово).

Како дополнување на критериумите од Копенхаген и на разните мировни договори и политички заклучоци (Дејтон, Куманово, Охрид, Белград), условите на ЕУ кон Балканот исто така се состојат од процесот на стабилизација и асоцијација. Овој процес ги определува клучните дополнителни критериуми во врска со демократските принципи, владеење на правото, човековите права, регионалната соработка, итн. Договорот за стабилизација и асоцијација е награда за успешното исполнување на барањата од процесот на стабилизација и асоцијација. Потоа, земјите аспирантки можат да достават формално барање до Советот а она што следи потоа е мислење од Европската комисија – ако биде доставен позитивен извештај и ако истиот биде прифатен од Европскиот совет, тогаш може да започне процесот на преговори за пристапување кон ЕУ. На крајот од овие преговори Европскиот парламент дава одобрување, со апсолутно мнозинство на гласови, и истовремено договорот за пристапување мора да биде ратификуван во сите земји членки.

Во Документот за проширување од 2005 година, Комисијата изјави дека е целосно „подготвена да препорача суспендирање на напредокот во случај на сериозно прекршување на фундаменталните принципи на ЕУ, или ако државата на ги исполни основните барања во било која фаза“ (Европска комисија, 2005). Во овој дух, и со цел подобрување на имплементацијата и на резултатите, Европската унија вовеле нови механизми кои се состојат од одредници (benchmarks) за отворање и провизорно затворање на преговарачките поглавја, заштитни клаузули за проширување на мониторингот, рутинска процедура за суспендирање на преговорите (преговарачки рамки за Хрватска и за Турција) како и вклучување на одредени прашања во *acquis*-то, како што се човековите права (Поглавје 23) или реформи во правосудството (Поглавје 24). И на крај, Лисабонскиот договор му дава можност на Европскиот совет да определи дополнителни „услови“ за приклучување кон ЕУ.

4. Стабилност на институциите

Во демократските политички системи, парламентите ја имаат клучната улога во застапувањето на ставовите на своите избирачи во процесот на донесување закони и во процесот на контрола на извршната власт. Начинот и опсегот на кој парламентите успеваат да ги исполнат овие обврски се од суштинско значење за здравјето на секоја демократија. Обезбедувањето дека парламентите во регионот функционираат е релевантно во контекст на членството во ЕУ. Донесувањето на норми и законска рамка зависи од капацитетот на политичките елити да ги користат демократските правила во донесувањето на одлуки.

Повеќето од државите на Балканот се еднодомни парламентарни демократии во кои извршната власт е демократска, легитимна и одговорна согласно законите. Единствен исклучок е Босна и Херцеговина поради сложениот систем на етнички линии како и постоењето на Висок претставник кој има овластувања ефективно да го заобиколи парламентот или да ги избрани избраните/ назначени претставници од нивната функција. Во целиот регион, парламентите најчесто се избираат на слободни и фер избори и функционираат согласно уставните одредби. Сепак, непочитувањето на постојната законска рамка и деловник, заедно со недоволниот административниот капацитет, се фактори кои дополнителни ги влошуваат квалитетот на донесените закони и надзорната функција на парламентите.

На оперативен ниво, некои од проблемите со кои се соочуваат парламентите во регионот се кратките рокови, недоволните кадровски ресурси и недоволната експертиза. На други нивоа, собраниските комисии работат под строги рокови за да ги обезбедат неопходните анализи и дискусии за секое законодавно прашање. На пример, Во Албанија е вообичаено владејачката партија да свика итна седница на парламентот со цел задоволување на политичките приоритети на Владата во последен момент (Европско движење на Албанија (European Movement Albania), 2010). Во други случаи, извршната власт може да одлучи да не ја вклучи законодавната власт во усвојувањето на разни национални стратегии и акциски планови, и покрај фактот што тоа би имало значителна тежина на европските интеграции.

Освен административните капацитети, она што е заедничко за секоја држава е што собраниските служби немаат доволно кадар и експертиза неопходни за навремено организирање на добиените материјали и нацрт закони. Повторно пример тука е Албанија: Комисијата за правни прашања и Комисијата за ЕУ интеграции се најмалку од аспект на кадровска екипираност, но истовремено ја имаат најголемата одговорност за повеќето законски решенија. Исто така, тука е и проблемот со лошо управување со човечките ресурси, додека администрацијата работи без јасен опис на работните места а вработувањата и понатаму се врз основа на политичка припадност.

Исто така важен е и фактот дека парламентите не успеваат во нивната улога на следење на извршната власт. Инспекциите (како што се интерните комисии), сесии за прашања и одговори и предлози за покренување доверба се инструменти кои се применуваат во ограничен обем и, кога се користат, најмногу служат за конфронтација со политичките противници (Вуримо (Vurmo), Ѓерѓи (Gjergji) и (Хрони) Hroni, Елира (Elira), 2011). Исто така предмет на критика е фактот што треба многу време за добивање одговор од владините претставници, кои немаат волја или многу ретко известуваат за нивните активности и работа

пред Парламентот. Сите овие фактори доведуваат до ситуација во која владите во регионот работат самостојно, без проверки и преку мнозинството со кое го контролираат парламентот.

4.1 Демократија

Република Македонија е соочена со најголемата политичка криза од 2001 година. Поделената политичка култура, немањето на компромис и корозијата на политичкиот дијалог беа иницијатори на континуирана и долготрајна криза, вклучувајќи и бојкот на Собранието од страна на најголемата опозициска партија и дополнителна ерозија на довербата во државните институции. Кризата се продлабочи со објавување на прислушуваниите разговори на највисоките државни функционери кои укажуваат на загрозувања на човековите права, мешања во независноста на судството, изборите и слободата на медиумите, како корупција во многу области. Сите овие недостатоци сериозно ги загрозуваат не само евроатлантските интеграции туку и правниот поредок, поради неуспехот на засегнатите политички партии да реагираат адекватно и во интерес на граѓаните кои (граѓаните) се во средината и ги чувствуваат последиците.

Во својот одговор, Европската комисија побара реализирање на итни реформски приоритети кои делумно се засноваат на претходните препораки и исто така делумно на препораките на група на (не)зависни експерти за владеење на правото испратени да ја анализираат ситуацијата (извештаите на Јоханес Хан и Рајнхард Прибе). Во извештаите за напредокот се содржани значителни недостатоци, цитирани од прислушуваниите материјали, правосудството, изборите, јавната администрација, корупцијата и медиумите. Јоханес Хан, заедно со неколку претставници на Европскиот парламент (Ховит, Кукан и Вајгел) делуваа како олеснувачи за време на постигнувањето на политичкиот договор во јуни/јули 2015 година (Договор од Пржино). Лидерите на четирите главни политички партии се посветија на создавање на преодна Влада која ќе ги организира изборите закажани за април 2016 година. Досега е остварен голем дел од овој Договор (формирање на Специјално јавно обвинителство, прочистување на избирачкиот список а сè уште се води борба за медиумите), но изборите закажани за април беа одложени за јуни, со што се поткопува ефективното функционирање на преодната Влада имајќи ја предвид обврската за напуштање на премиерската функција 100 дена пред изборите. Стоте дена одамна се зад нас а преодната Влада продолжува да функционира врз основа на опортунизам.

Уште една голема пречка во воспоставувањето на правен поредок е аболицијата донесена од претседателот Иванов, за запирање на сите сегашни и идни кривични постапки против политичари. Оваа активност, иако е уставно гарантирана, доаѓа во момент на сериозна

политичка криза, со што уште повеќе придонесува кон кризата. Работата на Специјалното јавно обвинителство досега не даде значителни резултати во однос на прислушваните материјали затоа што истите се сметаат за неовластени и незаконски, што во судска постапка не се смета за доказ. Од една страна, Специјалното јавно обвинителство отвори неколку случаи за злоупотреба на службената должност од претставници на Владата, но од друга страна неговата независност е под знак прашање поради едностраното работење – постоење на сомненија за кривични дела кај претставници на само една политичка партија а не и кај други партии за кои беа презентирани видео снимки за сериозни кривични дела.

4.2 Устав

Уставот е во согласност со европските стандарди. Уставниот суд добива околу 200 претставки годишно за укинување на закони и на други правни акти. Кај 15% од овие закони имаме укинување на законски одредби што укажува дека унапредувањето на законската рамка е неопходно во раните фази, како и подобрување на правната сигурност. Во декември 2012 година, Венециската комисија издаде мислење *amicus curiae* на барање на претседателот на Уставниот суд во врска со Законот за лустрација. Европската комисија изрази загриженост, меѓу другото, за мерките за лустрација кои беа преземени долго време по процесот на демократизација и злоупотреба на политичките, партиски и идеолошки причини за примена на тие мерки за приватни или полуприватни цели.

Во периодот од јануари до април 2014 година, Уставниот суд ја отфрли иницијативата за оценка на уставноста на усвоениот Буџет за 2013 година, како и уставноста на Законот за лустрација, и покрај мислењето на Венециската комисија. Во месец јули 2014 година Владата предложи а Собранието усвои вкупно седум уставни измени: меѓу другите, воведување на уставна жалба, составот на Судскиот совет, независност на Народната банка и на Државниот завод за ревизија. Сепак, овие измени беа изготвени за краток временски рок и без неопходното имплементирачко законодавство. И покрај тоа, функционирањето на Уставниот суд останува да биде проблем поради неадекватните човечки ресурси, особено немањето на стручни соработници, а уште еден проблем е фактот што измените во составот на Уставниот суд во последните години значително влијаат на неговото независно донесување на одлуки.

4.3 Избори

Препораките на ОБСЕ/ ОДИХР по изборите во 2011 година беа делумно реализирани преку измени во Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии во ноември 2012 година, и преку инспекција на избирачкиот список. Венециската комисија

потврди дека овие измени беа позитивни за унапредување на политичкиот систем и за финансирање на изборните кампањи, притоа укажувајќи дека дел од претходните препораки не беа реализирани. Изборниот законик беше изменет двапати пред локалните избори, што не е добра изборна пракса, но тоа беше направено со неопходниот консензус помеѓу политичките партии, што ѝ овозможи на опозицијата да учествува на изборите. Локалните избори од 2013 година, според меѓународните набљудувачи, беа организирани на ефикасен начин (без притоа да објаснат што тоа точно значи). Деновите на изборите беа мирни и добро организирани, со голема излезеност но и со некои забелешки за заплашувања, злоупотреба на државни средства, како и нејасното разграничување помеѓу државата и политичките партии. Медиумите екстензивно ги покриваа изборите но без балансирана покриеност на кампањата. По завршувањето на изборите се продолжи со работа на препораките на ОБСЕ/ОДИХР во вид на неколку работни групи а во врска со законската рамка за изборите и избирачкиот список.

Претседателските избори беа организирани во април 2014 година, заедно со парламентарните избори, на кои претседателот Иванов беше избран за втор мандат. По изборите, двете албански политички партии (ДУИ и ДПА) се спротивставија на неговиот избор барајќи избор на консензуален кандидат кој би бил прифатлив за сите заедници и поради тоа, заедно со СДСМ, не присуствуваа на инаугурацијата. Парламентарните избори беа организирани во вториот круг од претседателските избори и на нив ВМРО-ДПМНЕ доби 61 пратеник, ДУИ 19, СДСМ 34, ДПА 7 и ГРОМ и НДП по еден. За време на затворањето на избирачките места опозициската СДСМ објави дека да ги признае резултатите од изборите поради сериозни неправилности, како што се поткуп на гласачите, заплашувања, фантомски гласачи и пристрасноста на јавниот сервис. Од друга страна, ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ го зголемија бројот на пратеници во Собранието а ОБСЕ/ОДИХР ги оцени изборите како избори организирани на ефективен начин, со можности кандидатите да организираат кампањи без попречувања. Државната изборна комисија продолжува да обезбедува услови за работа но исто така продолжува да биде поделена по партиски принцип, што доведува до дополнителна загриженост во врска со веродостојноста на избирачкиот список.

Недостатоците на изборниот систем кои претходно беа потенцирани од ОБСЕ/ОДИХР се потврдија и во контекст на прислушуваниите материјали од кои може да се слушнат разговори за манипулирање на избирачкиот список, купување на гласови, заплашувања, вклучувајќи и злоупотреби на јавни службеници и попречувања на гласачите да го остварат своето право на глас. Со донесувањето на мерките за итни реформи, неопходно е целосно да се имплементираат препораките пред да бидат организирани предвремени парламентарни избори. И покрај посветеноста во политичкиот договор, преговорите за изборите се

долготрајни и тешки, така што неопходно е политичко и правно делување за решавање и на другите проблеми кои излегуваат на површина.

4.4 Собрание

Собраниската сесија за време на усвојувањето на Буџетот во 2013 година и отстранувањето на членовите на опозицијата и новинарите, ја втурнаа Македонија во уште една политичка криза која предизвика длабоки поделби помеѓу политичките партии и влијаеше на работата на Собранието. Бојкотот како и заканите за бојкот на локалните избор од страна на опозициските партии, доведоа до политичкиот договор од 1 март 2013 година, според кој опозициските партии се согласија да се вратат во Собранието и да учествуваат на локалните избори. Во пракса, иако тие учествуваа во работата на Анкетната комисија, опозициските партии малку учествуваа во собраниските расправи до месец септември 2013 година.

Политичката криза покажа висок степен на поларизација и ја потенцираше потребата страните да покажа поголема политичка посветеност за решавање на прашањата преку дијалог, со целосно почитување на институционалната рамка. Политичкиот договор и формирањето на Анкетната комисија имаа за цел испитување на настаните пред и за време на 24 декември 2013 година, вклучувајќи ја нивната уставност, безбедност и ревидирање на собраниските процедури. Сепак, напишаното правило дека „ако сакаш нешто да не биде решено, формирај комисија“ се покажа и во овој случај. Најпрвин, поради несогласувања во врска со составот и второ, поради задоцнетиот почеток (средината на јуни). Од друга страна, Анкетната комисија изготви извештај на крајот од август 2013 година со препораки за реформи во собраниските процедури, Кодексот на однесување и безбедноста во Собранието за пратениците и за новинарите. Консензусот во изготвувањето на извештајот покажува дека конструктивните решенија можат да бидат договорени преку дијалог и компромис.

Политичкиот договор се состоеше од потпишување на Меморандум за разбирање на 16 септември помеѓу политичките партии во врска со евроатлантските интеграции. За време на политичката криза и во периодот на отсуство на опозициските партии, Собранието усвои 10 и измени повеќе од 80 закони, вклучувајќи ги и оние кои имаат врска со европското *acquis*. Промени беа исто така направени и во Деловникот со кој дискусијата во комисиите беше ограничена за секое идно усвојување на Буџетот. Заедничката сесија на Комисијата за европски прашања и на Националниот совет за европски интеграции, со која раководеше опозицијата и на која имаше претставници од граѓанското општество, беше одржана на 9 април 2013 година и на неа исто така имаше состанок и за пристапниот дијалог на високо ниво.

Ваквите средби имаат важна и конструктивна улога во обезбедувањето на национален консензус за европските интеграции, иако овие средби се под влијание на политичките разлики.

По изборите во 2014 година беше конституиран новиот состав на Собранието кој започна со работа на 10 мај 2014 година, повторно без присуство на опозицијата од двата етнички блока (СДСМ и ДПА) и повторно покренувајќи ја загриженоста во врска со инклузивниот начин на работа на Собранието. По изборите, Собранието донесе неколку закони во врска со европската интеграција, со консензус за повеќе од 60 амандмани, како што се Изборниот законик и Кривичниот законик. И покрај тоа што беа исполнети условите и усвојувањето на законите беше со консензус (повеќето од нив на барање на опозицијата), работата на Собранието беше поткопана поради неприсуство на опозицијата.

Работната група за спроведување на препораките од Анкетната комисија во врска со настаните од 24 декември беше активна до месец октомври 2013 година, затоа што членовите од СДСМ го суспендираа своето учество поради неколку (политички) апсења. Како резултат на ова, работната група не ја заврши својата работа во врска со препораките на Комисијата и со измените во Деловникот на Собранието. Комисијата за европски прашања ги разгледа сите закони донесени во 2014 и 2015 година согласно Националната програма за усвојување на европското *Acquis* и евалуацијата на средствата искористени од ИПА фондовите, заедно со претставници на Владата, од академските кругови и граѓанскиот сектор. Постојната криза ја потенцираше потребата Собранието значително да го подобри своето работење, како форум за конструктивен дијалог и застапеност, како и својата законодавна и надзорна функција.

Ова треба да вклучува кредибилен и функционален надзор врз работењето на Управата за безбедност и контраразузнавање и капацитет за мониторинг на заштитата на човековите права и фундаменталните слободи. Како критично исто така треба да се земе и отсутството на опозицијата затоа што тоа влијае на реформите процеси и на проверката од контролни механизми (*checks and balances*). Формирањето на Анкетната комисија за разгледување на прислушуваниите материјали немаше некои значителни резултати затоа што на политичко ниво имаше несогласувања а формирањето на втората Анкетна комисија за фалсификување на личните документи се случуваше без учество на опозицијата.

Како заклучок, можеме да кажеме дека работата на Собранието е под влијание на политичката криза која започна на 24 декември 2012 година, и истата продолжува да биде поткопувана поради непостоење на конструктивен дијалог и постојната поделба помеѓу политичките партии. Отсутството на најголемата опозициска партија ја загрозува работата во врска со усвојувањето на законодавството, и сите политички партии треба да обезбедат дека

политичката дебата се одвива во Собранието и да придонесат кон создавање услови за негово редовно работење.

Распуштањето на Собранието за организирање на изборите на 5 јуни 2016 година доведе до големи протести на кои се бара повлекување на одлуката на претседателот за аболиција и повлекување на одлуката за распуштање на Собранието. Сепак, правната пракса не познава вакви моменти и со тоа го става под знак прашање принципот на владеење на правото, наместо владеењето на политиката, затоа што Македонија може да се смета за студија на случај во која многу работи се решаваат со политички договор (по принципот „мир во куќа“), наместо решавањето да биде уставно и преку законите. Најпрвин, уставното право на претседателот да дава амнестија и аболиција досега беше искористено неколку пати во минатото. Станува збор за квази-правно овластување на претседателот да се меша во судските прашања. Но, моментот на давање аболиција е целосно поинаков и тој повлекува многу политички последици. Досега не постои правна можност за повлекување на одлуката а аболиција затоа што Уставот на предвидува такви можности, па поради тоа правната пракса не познава случаи на повлекување на претходно одобрена аболиција. Единствен начин е лицето за кое била донесена аболиција да изјави дека тоа лично ја отфрла. Аболицијата сериозно го поткопува владеењето на правото и создава прецедент кој може да доведе до слична ситуација на запирање на сите постапки кај кои постои сомневање за кривично дело од политичари, а токму тие треба да бидат првата одбранбена линија на практикување и заштита на демократијата. Второ, не постои законска можност за повторно враќање на пратениците во Собранието откако истото ќе биде распуштено, затоа што нивниот мандат *de jure* е завршен. Уставот прифаќа случаи на враќање на пратениците во Собранието по нивното распуштање само во итни ситуации и во воени услови. Во денешен контекст, Македонија не е ниту во некаква итна ситуација ниту е под воена закана, па затоа би било неуставно да се применуваат таквите процедури. Владеењето на политиката не треба да се применува за да се спречат ситуации на сите идни уставни и законски проблеми кои би биле решавани врз основа на политички договор а не со правни средства.

4.5 Влада

Сè до месец декември 2012 година владината коалиција остана стабилна, и таа ги продолжи заложбите за пристапување кон ЕУ, првенствено преку пристапниот дијалог на високо ниво и спроведувањето на ЕУ реформите. Во месец ноември 2012 година беше донесен нов Акциски план а со Европската комисија беа разменети извештаи за неговата имплементација на почетокот од 2013 година. Ревидираниот Национален акциски план за

усвојување на европското *Aquis* за 2013 година создаде здрава основа за плановите на Владата, но немањето на ресурси (финансиски и кадровски) дополнително ја попречи нивната успешна имплементација. Пописот требаше да биде спроведен во 2011 година, но поради несогласувања во методологијата останува да биде една од причините за тензии помеѓу политичките партии и во меѓуетничките односи.

Новата Влада од 2014 година повторно е мултиетничка коалиција помеѓу ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ и нејзината четиригодишна Програма останува иста како и во претходниот период: зголемување на економскиот раст, интеграција во НАТО и ЕУ, борба против корупцијата и организираниот криминал, одржување на добри соседски односи и инвестиции во образованието и науката. Сепак, активностите беа попречени со актуелната криза и од растечката загриженост за обвинувања за неетичко однесување, незаконски активности па дури и кривични дела. Сето ова доведе до политичка одговорност и оставки од министерот за внатрешни работи, министерот за труд и социјална политика и раководителот на Управата за безбедност и контраразузнавање откако беа објавени прислушуваниите материјали. Во месец мај 2015 година Владата го загуби двотретинското мнозинство поради тоа што коалицијата ја напушти еден од нејзините членови. Оттогаш досега опозицијата организира протести поради немање на транспарентност и сл. Од друга страна, меѓуетничката коалиција и понатаму е фактор кој придонесува кој меѓуетничката стабилност. Со договорот од 2 јуни, лидерите на четирите главни политички партии се обврзаа да го задржат мултиетничкиот карактер, но сепак сè уште постои недоверба кај заедници и меѓуетничките тензии и понатаму се случуваат. Заокружувањето на долго очекуваната проценка на имплементацијата на Охридскиот рамковен договор е неопходно, заедно со политички препораки. Во изминатите години политичките лидери успешно се справија со мултиетничките инциденти, но последните настани во Гошинце и Куманово доведоа до сериозно нарушување на односите помеѓу заедниците.

Уставните измени кои ги предлага Влада во неколку сегменти беа усвоени од Собранието, и покрај отсуството на опозициските партии. Ниту една од предложените измени ниту законодавството релевантно за имплементација на измените не беа усвоени со двотретинско мнозинство. Иако беа организирани одредени консултации и дебати во јавноста, Европската комисијата изрази загриженост во врска со нивната компатибилност со *Acqui*-то. Во основа, сите независни регулаторни, супервизорски и советодавни тела треба да ги реализираат своите надлежности на проактивен и ефективен начин, без надворешни притисоци и политичко влијание или толкување на нивните надлежности на формален начин. Ова се однесува на Државната изборна комисија, Државната комисија за спречување на

корупцијата, Агенцијата за аудио и аудио-визуелни медиумски услуги, Судскиот совет и советот на обвинители, како и на Државниот завод за ревизија.

Како заклучок, во последните години, во период на криза, владината коалиција остана стабилна и посветена на заложбите за интеграција во ЕУ и на реформите. Неопходен е дополнителен пристап базиран на консензус, во врска со неколку аспекти, како и јасна поделба помеѓу политичките партии и државните структури. Владата треба да работи на поинтегриран, покоординиран и потранспарентен начин со цел преземање на проактивни мерки во врска со националните, меѓуетничките и ЕУ прашања, како и решавање на препораките на ОБСЕ/ОДИХ во однос на застапеноста на државата и на владејачките партии.

5. Заклучок

Во однос на извештаите од Европската комисија, заклучокот е дека Македонија, заедно со најновиот извештај од 2015 година, ги исполнува политичките критериуми. Сепак, ова е само поради аспектот дека ЕУ не се занимава со конкретни, поединечни под-системи на целиот систем, и таа е повеќе заинтересирана да го види целиот систем стабилен и дека се движи во насока на заедничките европски вредности.

Денес, речиси дваесет и пет години од прогласувањето на независноста, десет години земја кандидат и шест препораки за почеток на пристапните преговори, се чини дека Македонија е повторно на почетокот. Таа едноставно треба да почне од почеток во учењето на основите на демократијата, и се соочува со најдлабоката политичка криза од својата независност. Без да посочуваме на виновници, неопходно е итно враќање на довербата во институциите, заедно со градење на контролни механизми во системот. Отсуството на демократски институции може да биде закана за стабилноста, како што неодамна покажаа и настаните во Куманово. Освен моето лично мислење дека Македонија треба да покаже сериозност и кредибилитет, заедно со капацитетот и способноста за справување со кризата без меѓународно посредништво, ЕУ треба да делува порешително затоа што кризата на Балканот се случува во дворот на Европската унија и претходните искуства не можат да бидат избришани од ЕУ.

Досега, ангажманот на ЕУ во изнаоѓањето на решение за актуелната политичка криза беше бавно, спорадично и затскриено. Првиот чекор беше посредување на ниско ниво помеѓу претставниците на Европскиот парламент и политичките партии, но без лидерите на партиите. Фактот дека Јоханес Хан учествуваше во преговорите е индикатор дека кризата е од поголем размер и дека е неопходен посериозен пристап чија цел би била изнаоѓање на брзо и ефикасно решение. Сепак, Договорот од Пржино остави многу отворени прашања. Во држава

која е длабоко втурната во политичка криза, изборите треба да бидат единственото излезно решение, но само откако ќе бидат исполнети сите претходни услови.

Актуелната криза оди дури и подалеку отколку едноставната поларизација помеѓу политичките партии, Владата и опозицијата како фактори за градење на политичка средина на демократски основи. Враќањето на демократските вредности бара трпение и напорна работа, најмногу од домашните чинители, но исто така зависи и од проширувањето на ЕУ. Уште повеќе, соочувањето со прислушуваниите материјали треба да биде од клучна важност, иако истите не можат да се користат како доказ во судска постапка, и да се обезбеди независна истрага без политички притисоци и со почитување од сите. Спротивно на ова, Специјалното јавно обвинителство работи на случаи кои се однесуваат само на претставници на една политичка партија, со што се будат сомнежи за неговата целосна независност.

Одложувањето на изборите за 5 јуни 2016 под илузијата дека е неопходно повеќе време за обезбедување на демократските стандарди, само го пролонгира периодот на неизвесност затоа што ЕУ не е заинтересирана за активни и долгорочни заложби од причина што мигрантската криза дополнително ја наружува внатрешната политичка ситуација. Политиката на ЕУ кон Македонија го поткопува кредибилитетот на ЕУ да биде чинител кој придонесува кон долгорочната стабилност и демократски стандарди. Наместо сеопфатно решение, вклучувајќи и преговори со Грција за деблокирање на процесот на интегрирање, претставници на ЕУ поитаа да направат итни договори чија имплементација е под знак на прашање уште од самиот почеток.

P.S. Дали овој пример некому ќе му изгледа како Déjà-vu? Во 1998 година Словачка доби негативен извештај во врска со исполнувањето на политичките критериуми од истите причини со кои денес се соочува Македонија. Во периодот од месец јули 1997 год. до септември 1998 год., во Словачка имаше нестабилност на институциите, одразени во изборот на претседателот, контроверзното спроведување на претседателските овластувања, отсутството на опозицијата од Парламентот, нефункционирањето на неговите комисии и на донесувањето на одлуки од Уставниот суд. Сепак, во Србија, изборите во април 2016 година ги доби десничарската Српска народна партија, која владее на принципот на економски раст и напредок но притоа со контрола врз медиумите. Словачка е земја членка на ЕУ од 2004 година и ЕУ има одредени симпатии кон Србија.

Библиографија

1. Balfour, Rosa and Dijana, Basic (2010), "A bridge over troubled waters: Europeanising the Balkans", EPC Policy Brief;
2. Dimitrova, Antoaneta and Pridham, Geoffrey (2004), "International actors and democracy promotion in Central and Eastern Europe: the integration model and its limits", *Democratisation*, Volume 11, Number 5, pp. 91-112;
3. European Commission, "Communication from the Commission: 2005 enlargement strategy paper", COM(2005)561, Brussels, November 2005, p. 3;
4. Kaldor, Mary and Vejvoda, Ivan (1997), "Democratisation in Central and East European countries", *International Affairs*, Volume 73, Number 1, pp. 59-82;
5. Извештаи за напредокот на Република Македонија (2012-2015), Европска комисија, Брисел;
6. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007), OJ L 307, Brussels.