

**DEMOCRACY THROUGH THE PRISM OF THE EUROPEAN UNION
ENLARGEMENT POLICY**

Ana Nikodinovska Krstevska

PhD, Law Faculty,

University „Goce Delcev“ – Shtip, Macedonia

e-mail: ana.nikodinovska@ugd.edu.mk

Natalija Shikova

PhD, Center for Change Management,

Skopje, Macedonia

e-mail: natalijashikova@hotmail.com

Abstract

The existence of democracy together with the rule of law, human rights and minority protection are necessary standards that the states interested in joining the European Union should guarantee through stable institutions. This constitutive norm of the Union for the first time was codified with the Luxembourg report (1970), in which is explicitly prescribed that membership in the Union is open to all countries with a democratically elected government. Considering the fact that the international law still lacks a single definition and a generally accepted view about democracy, the Union identifies it as: "... [u]niversally recognized principles that must underpin the organization of the State and guarantee the enjoyment of rights and fundamental freedoms, while leaving each country and society free to choose and develop its own mode[l] On this basis, the Union presents the democratic principles as postulates that possess characteristics of legitimacy, legality and effectiveness that a country must meet and which consist of: the right to choose and change governments through free and fair elections; separation of powers into legislative, executive and judicial; promotion and protection of fundamental rights and freedoms; protection of freedom of expression,

information, association and political organization; independence of judiciary; political and institutional pluralism; transparency and institutional integrity ...etc.

Starting from this premise, this paper tackles democracy as a value and as a principle of the European Union seen through the prism of the enlargement policy and with particular reference to Republic of Macedonia. On one hand it analysis the promotion of democracy towards Republic of Macedonia through the European integration processes and through the Union's external policy towards it, while on the other hand it determines the democratic standards and principles that are actually being implemented in the Republic, which previously have been harmonized with European legislation. The analysis has double purposes. The first one is to locate the gaps and lacunae between the European conception of democracy and Macedonia's perception of European democratic standards and principles, and the second purpose is to detect the discord and incompliance of the coherent application of those standards and principles at EU and national level. This is particularly important because of the political crisis in which the Republic of Macedonia is at the moment, on the crossroads between democratic and authoritarian principles of governance.

Keywords: *democracy, value, European Union enlargement policy, Republic of Macedonia*

Вовед

Политичката криза со којашто веќе подолго време се соочува Република Македонија¹ икојашто го доведе во прашање функционирањето на целокупниот правен поредок на државата и воопшто нејзините демократски креденцијали, нè натера да поставиме серија прашања поврзани со легитимноста, со легалноста и со ефективноста на демократските процеси во државата. Тргувајќи од фактот што Република Македонија повеќе од 10 години е во процес на европска интеграција, што вклучува континуирано мониторирање и евалуација на демократските перформанси на државата со цел да се утврди дали ги исполнува или не ги исполнува критериумите за членство во Европската Унија, истражувачкото прашање со кое се занимава на овој труд е:

Во која мерка извештаите на Европската комисија за Република Македонија ја отсликуваат вистинската слика за демократските перформанси на Републиката, односно за исполнувањето на поставените демократски принципи, и дали тие се доследни на демократските постулати што ги промовира Европската Унија вонезината надворешна политика во однос на трети земји?

¹Состојба на парализа на целокупниот правен и политички систем во државата, започната во февруари 2015 година, со објавите за нелегални прислушувања телефонски разговорина државни функционери, политичари, судии и на други лица, кои биле регистрирани во период од повеќе години, а беа објавени одстрана на опозициската политичка партија СДСМ. Кризата кулминираше со донесување на актот за аболиција од Горѓе Иванов, претседателот на државата, со кој во април 2016 година се стопираше истражната постапка поврзана со аферата за нелегалните прислушувања во која беа вклучени премиерот Никола Груевски и други претставници на државниот врв. Оттогаш, па сè до јуни 2016 год., на улиците низ цела Македонија се водеа масовни протести и демонстрации. Во јуни 2016 год., под медијаторство на Европската Унија и на Соединетите Американски држави се постигна договор, т.н. “Договор од Пржино” со кој се стави крај на протестите и со кој се воспостави рамка за разрешување на кризата. Договорот, кој сè уште не е во целост имплементиран, има за цел да оствари почитување на демократскиот принцип на политичка одговорност, и да ја возобнови довербата во политичкиот систем, со што воедно ѝ го трасира патот на земјата да се врати на Евроатлантските интеграции.

Методологија и истражувачки цели

Овој труд ја разработува демократијата како вредност и како принцип на Европската Унија, видена низ призмата на политиката за проширување на Унијата. Конкретно, фокусот е врз Република Македонија и врз нејзините демократски креденцијали што претставуваат еден од основните предуслови за влез во Европската Унија. Всушност, во истражувањето се обработуваат извештаите на Европската Унија за напредокот на Република Македонија во периодот од 2006 – 2015 година², и се врши анализа на европската промоција на демократијата кон Република Македонија во делот на организирање и спроведување на слободни и фер избори. Паралелно на тоа, се обработуваат и извештаите на ОДХИР од ОБСЕ³ и се прави споредба меѓу нив, со оглед на тоа што тие претставуваат официјални набљудувачи и известувачи во процесот на одржување на избори, исто така. Оттука, првичната анализа се врши со цел да се утврдат - од една страна демократските стандарди и принципи што реално се применуваат во Република Македонија, а биле предмет на хармонизација со европското законодавство, и од друга страна, да се утврди расчекорот помеѓу она што Европската Унија го прокламира како вредносни стандарди во нејзината надворешна политика и она што реално го применува. Крајниот резултат од истражувањето ја открива сликата за некохерентната надворешна политика на Европската Унија кон Република Македонија, што сметаме дека има удел и придонес кон политичката криза со којашто се соочува Република Македонија, односно, тоа претставува главната претпоставка врз која се темели ова истражување.

Анализата се заснова врз најосновни показатели. Мотивот е да се добие првичен приказ и основна насока за состојбите без каква било тенденција за подлабока општествена анализа која, пак, е потребно да се разгледа низ целокупната призма на општествените, економските и на политичките случувања што постојат во земјата и пошироко. Анализата се спроведува на ограничен примерок (Извештаите на ЕУ и на ОБСЕ, во период од 10 години), без да се врши споредба со извештаите задруги земји кандидати или потенцијални кандидати, или со слични примери. Трудот претендира да биде основа за понатамошни истражувања и понатамошна работа кон демократизација на општеството и изгледно членство на Р. Македонија во Европската Унија.

²Во текстот ќе се реферираат како „извештаите на ЕУ“.

³Организација за безбедност и соработка во Европа (Organization for Security and Cooperation in Europe).

Демократијата како вредност на Европската Унија

Постоењето демократија заедно со владеењето на правото, човековите права и заштитата на малцинствата се неопходни стандарди коишто државите заинтересирани за пристапување кон Европската Унија треба да ги гарантираат преку своите стабилни институции.⁴ Оваа конститутивна норма на Унијата, за првпат се кодификува со Луксембуршкиот извештај од 1970 година, во кој експлицитно се пропиша дека членството во Заедницата е отворено за сите земји со демократски избрана влада. Подоцна, во 1973 година, во Декларацијата за Европскиот идентитет (т.н. Копенхашки извештај), принципите на претставничка демократија се третираат како основни елементи на европскиот политички идентитет, но не и како цели на надворешната политика на ЕУ (K. Smith, 2008:125). Неколку години подоцна, со “Мастришкиот договор” од 1992 година, демократијата станува цел на надворешна политика на Европската Унија, посебно нагласена во делот на политиките за соработка и развој.⁵ Во 1993 година, демократијата преку Копенхашките критериуми наменети за земјите пристапнички⁶ се афирмира како предуслов за влез во Унијата по што, во 1995 година повторно се потврдува како условувачка клаузула во политиките за соработка и развој, како и во правните акти на надворешната политика (Manners, 2006:71).

Демократијата е содржана во преамбулите на основачките договори и на Консолидираната верзија на Договорот за Европската Унија (КВДЕУ), каде што е претставена како една од универзалните вредности врз кои се инспирира и се заснова Унијата (член 2 од КВДЕУ).⁷ Демократијата, во нејзината претставничка форма на владеење, е зацртана во член 10 точка 1, како форма врз која се заснова функционирањето на европскиот политички систем, а во точката 2, наведена е како основа врз која граѓаните преку Европскиот парламент се претставени во Европската Унија (член 10, точка 2). Освен тоа, демократијата се јавува како основачки принцип на надворешната акција на ЕУ (член 21 точка 1), според кој Унијата презема акции за нејзина промоција, за консолидирање и за поддршка во трети земји

⁴Conclusions of the Presidency, European Council in Copenhagen, 21-22.06.1993 (SN 180/1/93 REV 1).

⁵Член 11, точка 2, став 5 и член 130ц, точка 2 од Наслов XVII од Договорот од Мастрихт.

⁶cf. фуснота 8.

⁷Членовите кои понатаму ќе бидат цитирани во текстот по претпоставка ќе се однесуваат на Консолидираната верзија на договорите за Европската Унија и за функционирање на Европската Унија. За сите останати членови ќе биде соодветно наведено од кој Договор се цитираат.

(член 21, точка 2, потточка б).Тргувајќи од фактот дека во меѓународното право сè уште не постои единствена дефиниција и општо прифатено стојалиште за демократијата, Унијата ја поистоветува демократијата со „...[у]ниверзално признати принципи врз кои се темели организацијата на државата и кои го гарантираат уживањето на правата и на основните слободи, при тоа таа им остава целосна слобода на државите сами да си го развијат својот модел на уредувањ[e]...⁸ Врз основа на тоа, Унијата ги презентира демократските принципи како постулати што поседуваат карактеристики на легитимност, на легалност и на ефективност, што една земја треба да ги исполнува, а се состојат од: правото на избор и на смена на владата преку слободни и фер избори; поделба на власта на законодавна, извршна и судска; промоција и заштита на основните права и слободи; заштита на слободата на изразување, информирање, здружување и на политичка организација; независност на судството; политички и институционален плурализам; транспарентност и институционален интегритет и др.⁹

Како дополнување на демократските принципи, Европската Унија го додава и доброто владеење, како начин на извршување на политичката, на економската и на административната власт при вршење на јавните работи во една држава, што се изразува преку постоење на компетентни и ефективни институции што работат транспарентно, одговорно, партиципативно и еднакво во управувањето со јавните работи, а ги почитуваат човековите права и владеењето на правото.

Промоција на демократијата низ политиките за проширување на Европската Унија

Европската Унија ги промовира своите вредности и принципи низ нејзините инструменти на надворешна политика, а тие се разликуваат од оние на традиционалните актери – државите, поради тоа што се потпираат врз мека, наместо врз тврда моќ. Имено, Унијата ги ја промовира демократијата користејќи инструменти слични на оние што ги користи за промоција на човековите права и на владеењето на правото, односно разни инструменти од економска природа, како што се - склучување договори од

⁸Communication on “Democratization, the rule of law, respect for human rights and good governance: the challenges of the Partnership between the European Union and the ACP States”, European Commission, COM (1998) 146, pp. 4 – 6.

⁹Idem.

областа на трговијата, соработката и развојот,¹⁰ или договори за асоцијација и за стабилизација, но и инструменти од политичка и од дипломатска природа, како што се -условувачки клаузули во меѓународни договори што таа ги склучува со трети земји¹¹, заеднички стратегии, политички условености, демарши, декларации, изјави, политички дијалози, дипломатски посети и сл.

Главна, Унијата го претпочита позитивниот пристап за оние земји што зачекориле по патот на демократска транзиција, нудејќи им разни бенефиции преку помош,¹² дипломатско признавање, трговски договори и договори за асоцијација, или евентуално членство во Унијата (за европските земји). Но, по исклучок, таа, исто така, во помал обем го користи и негативното условување што се состои од намалување, суспендирање или прекинување на истите бенефиции доколку односната земја ги прекршува, или, пак, не се придржува до договорените критериуми.¹³

¹⁰Како на пример, Договорот од Котону од 2010 г., склучен помеѓу Европската Унија и земјите од Африка, од Карибите и Пацификот, во член 9 и во Анекс VII од Договорот, сепредвидуваат суштински клаузули поврзани со почитувањето на човековите права, демократските принципи, владеењето на правото како и на доброто управување, што претставуваат предуслов за исполнување на бенефициите од договорот. Види подетално на http://eeas.europa.eu/archives/delegations/namibia/documents/eu_namibia/cotonou-agreement_en.pdf.

¹¹Како на пример, вклучување на клаузулата за соработка со Меѓународниот кривичен трибунал, клаузула што Европската Унија ја предвидува во своите договори со трети земји, меѓу кои: во член 11 од Договорот од Котону од 2010 г., во Акциските планови со земјите од политиката на соседство на Унијата (Ерменија, Азербејџан, Грузија, Молдавија, Украина, Египет, Либан и Јордан), и во други договори за Партнерство и соработка (Индонезија, Тајланд, Сингапур, Малезија и сл). Види повеќе на https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC_internet08.pdf.

¹²Оваа помош се состои во поддршка и во промоција на граѓанското општество и на граѓанските и политичките слободи и права, поддршка за избори и за мониторинг на изборите, зацврстување на политичките институции како што се Парламентот и политичките партии, поддршка за транспарентност на јавната администрација, административна децентрализација, зацврстување на правниот систем и судската заштита, аболиција на смртната казна, превенција на корупција, итн..

¹³Како пример за ова се истакнува случајот со Република Словачка која беше исклучена од првиот круг преговори за членство во Унијата во 1998 г., токму поради тоа што поседуваше слаби демократски креденцијали.

Што се однесува на промоцијата на демократијата и на демократските стандарди и принципи во политиките за проширување на Унијата, таа генерално ги поврзува со организирање и со спроведување слободни и фер избори, при што Унија заедно со други странски набљудувачи, меѓу кои невладини и меѓународни организации, се јавува како меѓународен набљудувач за избори во трети земји. Во суштина, нејзината функција се состои во поддршка и во мониторирање на изборните кампањи, како и набљудување на процесот на гласање во земји што поседуваат мало искуство во спроведување слободни, фер и демократски избори. Унијата ова го прави со цел да помогне во разоткривање и во превенирање измама и фалсификување на потенцијални изборни резултати.

Промоција на демократијата во надворешната политика на Европската Унија кон Република Македонија, низ стандардот за одржување фер и демократски избори

По потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европската Унија во 2001 година, и добивањето на кандидатскиот статус за земја членка на Унијата во 2005 година, Република Македонија ги започна евро - интегративните процеси, обврзувајќи се, како што налагаат Копенхашките критериуми, да ги исполни демократските принципи што ќе ѝ овозможат натамошна интеграција во Унијата.

Тргувајќи од оваа рамка, Унија со цел да ја мониторира имплементацијата на процесот на интеграција на Р. Македонија, Европската Унија, секоја година изработува извештај за напредок на земјата во кој Европската комисија ги нотира состојбите за нивото на хармонизација на македонското законодавство со законодавството на ЕУ, ги утврдува недостатоците во однос на постигнувањето на взаемно поставените стандарди, и посочува предлози и мерки за нивно надминување, односно за целосно исполнување на критериумите за членство. Вака воспоставениот пристап, овозможува еднаков третман на сите прашања што се предмет на хармонизација со европското законодавство, при што се стреми да даде објективна проценка за фактите и состојбите во РМ. Овие извештаи што ги изготвува Комисијата, се базираат врз информации што потекнуваат од различни извори, меѓу кои - извештаи и информации од Владата на Република Македонија, од земјите членки на Европската Унија, од Европскиот парламент, како и други релевантни информации прибрани од различни меѓународни владини и невладини организации.

Фактичка состојба

Во периодот од 2006-2015 година одржани се осум избори од кои 4 парламентарни (едни редовни и 3 предвремени), 2 локални и 2 претседателски избори. Сите избори се предмет на следење од ЕУ, како и предмет на мониторинг од страна на ОБСЕ, која преку мисијата за набљудување на избори ОДИХР¹⁴ известува за начинот на спроведување на изборите водејќи се според определена методологија што настојува да ги изрази меѓународните стандарди поврзани со одржување слободни и демократски избори во соодветни параметри што се предмет на набљудување.

Правна рамка

При анализа на состојбите ЕУ најчесто се раководи од наодите на ОБСЕ, утврдени во финалните извештаи од набљудувањето на изборите и проценети според Документот од Копенхаген од 1990 година,¹⁵ како и врз основа на други меѓународни стандарди за демократски избори. Меѓу нив најзначајни се:

- Членот 21 од *Универзалната декларација за човековите права од 1948 година* „Секој има право да учествува во управувањето со својата земја, непосредно или преку слободно избрани претставници . . . Волјата на народот ќе биде основата на власта; волјата на народот ќе се изразува на повремени и автентични избори, што ќе се одржуваат со универзално и еднакво право на глас, со тајно гласање или според соодветните процедури на слободно гласање.“¹⁶ - што претставува основа за демократијата сфатена во потесна смисла и дефинирана преку изборниот процес како база за легитимност на севкупниот политички систем;

¹⁴Election Observation Mission, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR); поврзаноста на ЕУ со ОБСЕ е блиска, особено во однос на меѓусебното реферирање (Извештаи на ЕУ за напредокот и на ОБСЕ за реализација на изборите), и тие често се преклопуваат. Но, предмет на анализа се токму извештаите за напредокот на ЕУ кој го отсликува ставот на Унијата во однос на демократските процеси во земјава како неопходен услов за пристапување кон ЕУ, виден преку спроведувањето на изборите.

¹⁵*Copenhagen Document*, OSCE, Copenhagen, 1990.

¹⁶Член 21, Универзална декларација за човековите права, Обединети нации, Париз, 1948.

- членот 19 од истата Декларација утврдува дека: „Секој има право на слобода на мислење и на изразување; ова право ја вклучува и слободата да се застапува одредено мислење без никакво вмешување и да се бараат, да се примаат и да се даваат информации и идеи преку медиумите, без оглед на границите“,¹⁷ - со што се охрабрува слободниот проток на информации и потребата од информираност, за да се реализира во потполност слободното и непосредно право на глас.

Овие стандарди се настојува да бидат вградени во домашната правна рамка. Според националното законодавство, изборите и избирачкото право се утврдени во:

- Уставот на Република Македонија од 1991 г., кој во членот 8 ги определува темелните вредности на нашето општество. Политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори се дел од нив, а дополнително во членот 22 се утврдува избирачкото право како еднакво, општо и непосредно што се остварува на слободни избори со тајно гласање.

- Кривичниот законик на РМ, во глава шеснаесетта ја поставува основата за заштита на правиот и на политичкиот поредок во земјата, ги пропишува сите кривични дела поврзани со изборите и гласањето, и ги санкционира сите непосакувани дејствија поврзани со: Спречување на избори и гласање; Повреда на избирачкото право; Повреда на слободата на определување на избирачите; Злоупотреба на избирачкото право; Поткуп при избори и гласање; Повреда на тајноста на гласањето; Уништување на изборен материјал; Изборна измама; Злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања, итн.¹⁸

Изборниот законик на РМ¹⁹ е најрелевантниот акт за оваа област, затоа што ги операционализира погоре опишаните принципи а дополнително на изборите се однесуваат и:

- Законот за финансирање политички партии²⁰

¹⁷Idem, член 19.

¹⁸Кривичен законик на РМ, 1996 (измени и дополнувања во 1999, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

¹⁹Изборен законик на РМ, 2006 (измени и дополнувања во 2008, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

- Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.²¹

Состојба според Европската Унија

За потребите на овој труд се анализираат поединечните извештаи на ЕУ за напредокот на Република Македонија во периодот од 2006 - 2015 година разгледани преку пет параметри: 1) Обезбедување предуслови за остварување на избирачко право; 2) Пристап до информации; 3) Слободно остварување право на глас; 4) Истраги и постапки во однос на попречувањето на избирачкото право; 5) Административни аспекти – општа оценка за спроведените избори. Наодите што произлегуваат од анализата на финалните извештаи на набљудувачката мисија на ОБСЕ за одржани избори, служат за споредба и за подетален увид во општествените случувања во односниот период.

1) Предуслови за остварување на избирачко право

Изборен законик

Извештаите на ЕУ од 2006 година до 2015 констатираат подобрување (унапредување) на Изборниот законик и ги нотираат сите преземени чекори во таа насока. Забелешките за недостатоците на Изборниот законик проверјуваат низ сите извештајни години, иако негови измени и дополнувања се случуваат речиси на годишно ниво, односно, во периодот што е предмет за анализа, Изборниот законик се променил седум пати. ЕУ посочува дека дел од забелешките на ОБСЕ во однос на изборната проблематика се инкорпорирани во секоја од измените на Изборниот законик, но тоа никогаш не е реализирано во целост. Недостоците и недоследностите во Изборниот законик на кои постојано укажува ОБСЕ,²² остават простор за

²⁰Закон за финансирање политички партии, 2004(измени и дополнувања во 2008, 2011, 2012, 2013).

²¹Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, 2013(измени и дополнувања во 2014).

²²Иако одредени препораки се вградуваа со секоја негова измена, според забелешките - на Изборниот законик сè уште му недостасуваат детални одредби за битни прашања поврзани со регистрација на гласачи, регистрација на кандидати, спроведување изборни кампањи, финансирање изборни кампањи, медиумско покривање на избори, и приговори и жалби поврзани со избори.

спротивставено толкување и неконзистентна примена на изборното право, а кон ова придонесува и менувањето на законската рамка во период веднаш пред одржување избори. Според набљудувачката мисија на ОБСЕ, тоа не е во согласност со добрата изборна пракса и има влијание врз навременото и доследно спроведување на законот.

Избирачки список

Анализата покажува дека од 2009 година па наваму, ЕУ забележува активности насочени кон подобрување на избирачкиот список, и таа забелешка, заедно со препораката за негово прочистување се провлекува до 2013 година кога ЕУ во својот Извештај за 2013 година, констатира дека е спроведена темелна ревизија на избирачкиот список, но дека сепак постапките за составување и за водење на списокот, може да бидат дополнително подобрени.

Потребата од темелна проверка и ревизија на избирачкиот список ја забележува и ОБСЕ во сите свои извештаи во однос на спроведените избори. Ваквите забелешки во документите на ОБСЕ се провлекуваат од година во година и се јасно назначени.

2) Пристап до информации

Медиуми

Слободен проток на информации е неопходен во предизборна кампања. Проблемите со медиумите и нивната непристрасност се јасно воочливи во сите извештаи на ЕУ, со мало отстапување во периодот 2010-2014 година кога ним не им е даден толку силен акцент во однос на претходните години. За разлика од ЕУ, пристапот на ОБСЕ во однос на проблематиката поврзана со независноста на медиумите е далеку подетален, и конзистентно, конкретно и јасно укажува на недостатоци што треба да се адресираат. Забелешките главно се однесуваат на слободниот пристап до информации, еднаквоста, транспарентноста и обезбедувањето проток на информации.

3) Слободно остварување право на глас

Слободно гласање

Во однос на правото на глас и неговото остварување, ЕУ во своите извештаи за напредокот главно констатира дека освен во 2008 година - каде што забележува случаи на организирано насилство - изборите се одвиваат слободно и во мирна атмосфера. Сето ова многу отстапува во однос на

извештаите на ОБСЕ, во кои се нотирани сите попречувања на остварување на гласачкото право. Кон директно повикување на извештаите на ОБСЕ, ЕУ пристапува во 2015 година поради ситуацијата на “нелегално пресретнатите телефонски разговори”. Анализа на извештаите на ЕУ укажува на очигледна промена на реториката на Унијата кон РМ. во периодот од 2010-2015 година. Ова посебно е видливо во формулациите и е спротивно на сè она што подоцна се посочува во извештајот на ЕУ од 2015 година, во кој, пак, се потенцира сериозно нарушување на изборниот процес, проследено со индиции за манипулација на гласачките листи, купување гласови, закани врз гласачи и врз државни службеници, како и оневозможување на гласачите да го остварат своето право.

4) Истраги и постапки во однос на попречувањето на избирачкото право

Остварување правда

Во овој сегмент од анализата се забележуваат најголеми отстапување и осцилации на политиката на ЕУ кон изборите и кон остварување на избирачкото право. Ако во 2006 година таа е јасна, насочувачка и поддржувачка во однос на воспоставување клучни услови за слободни и демократски избори во РМ, вклучувајќи го и спроведувањето на правдата за да се зголеми кај граѓаните довербата во изборниот процес, да се истражат нерегуларностите и да се адресираат за да не се појават во иднина- за што треба силна политичка волја, таа реторика се менува од 2010 година па натаму, и се до 2015 година, акцентот е ставен на поопшти работи што повеќе реферираат на наоди на ОБСЕ и се однесуваат на политичките процеси во државата (на пример: поистоветување на државата со партијата, потребата од реформи во Изборниот законик, во Законот за финансирање на политичките партии, и слично).

Ова се менува во 2015 година кога ЕУ посочува на сериозноста на ситуацијата спознаена преку нелегално пресретнатите телефонски разговори, што укажуваат на манипулација на гласачките листи, купување гласови, закани врз гласачи и врз државни службеници и оневозможување на гласачите да го остварат своето право.

5) Административни аспекти

Општа оценка за избори

Извештаите на ЕУ во периодот од 2006 до 2015 година за сите избори нотираат дека се ефикасно и добро спроведени, дека се конкурентни, транспарентни и дека се исполнети клучни стандарди, односно дека се спроведени “релативно” добро.

Дискусија

Повеќе од очигледно е дека демократијата, воспоставена како ЕУ вредност, различно се подразбира и различно се имплементира кај земјите што не се членки на Европската Унија, посебно кај земјите што се дел од поранешниот Источен блок и од т.н. “Западен Балкан”, во кои припаѓа и Република Македонија. Со оглед на тоа дека Унијата не може со сила да ги наметнува демократските принципи, таа ги поставува како услов за влез во Унијата и нивното исполнување го следи во своите извештаи за напредок.

Изборите се основа за легитимност на еден политички процес, но она што политиката на Европската Унија кон Република Македонија го покажува во оваа насока е неконзистентно со она што Европската Унија го промовира на ниво на вредности на Унијата. Имено, доколку изборниот процес се разложи на повеќе параметри и на предуслови за неговата ефикасност, како оние што ги изложивме погоре во текстот, од извештаите на Европската Унија може да се увиди дека постојат контрадикторни пораки што создаваат чувство дека Унијата прифаќа ситуации и нарушувања на изборните процеси што се надвор од сите демократски стандарди, односно од извештаите се забележува дека Унијата всушност “прогледува низ прсти” во однос на она што се случува во Република Македонија. Непоимливо е да се констатира и да се рече дека изборите поминале во добар ред и во мирна атмосфера, а истовремено да се посочуваат ситуации на неадресирани и несанкционирани закани и убиства, како и да се говори дека судството е не ефикасно токму во таа насока. Насилството што може да се појави во различни форми како во наведените примери, директно го условува изборниот политички процес и сè додека не се преземат конкретни правни дејствија или пак сè додека не се дојде до некоја правна разврска на она што се случило, не може да се говори дека “изборите се одвиваат во добар тек”. Ова дополнително се однесува на нотираната ефективност на спроведените избори што исклучиво се однесува на администрацијата и на административните аспекти, а не на суштината на изборниот процес и на основните елементи што тој треба да ги исполни.

Спорен избирачки список, недоследни и противречни закони, медиуми што не се независни, како и пречки во слободното остварување на правото на глас -сето тоа се провлекува во изминатите 10 години, и во никој случај не може да биде индикатор за ефективност или за успешност на изборниот процес. Меѓународните стандарди што постојат во соодветната област мора да се исполнат во целост, не постои среден пат, а делумното исполнување всушност е нивно неисполнување. Изборите не може бидат ефикасно спроведени доколку кандидатите не се во можност да водат слободна изборна кампања без опструкции, доколку слободата на собирање и здружување не се почитува, и доколку не се обезбедени еднакви услови за натпревар на политичките партии. Ова последново генерално се должи на непостоењето соодветна раздвоеност помеѓу партијата и државата, и на неефикасноста на судството соодветно да реагира и да ја санкционира таквата ситуација јасно поврзана со закани и со заплашување на гласачите пред и за време на изборите. Оттаму, недостатоците што се очигледни и постојат според сите параметри, никако не укажуваат ни на најмала успешност во спроведување на изборите како начин за остварување на гласачко право, односно на слободното право на избор на гласачите, како и на базична основа за демократијата - освен на ниво на форма.²³

Заклучоци

- Неконзистентна е политиката на Европската Унија кон Република Македонија во однос на воспоставување на демократски стандарди во земјата. Тоа се гледа од извештаите за напредокот на РМ во делот на организирање и спроведување на слободни и фер избори. Неконзистентноста повеќе се однесува на нотирање на суштински, отколку на формални аспекти. Во извештаите на ЕУ суштинските елементи се запоставуваат на

²³Тоа дека формулациите на ЕУ во извештаите не биле соодветни, може да се види и од т.н. "Извештај на Прибе". Во овој извештај изборите и медиумите, се една од петте најчувствителни области, а препораките се однесуваат на системски недостатоци. Во извештајот повторно се повикува на европски вредности, меѓу кои и демократијата, и се бара нивно строго почитување, бидејќи тоа е суштинско за земјата кандидат. Види повеќе во "Препораки на искусна експертска група, во однос на систематските прашања поврзани со владеењето на правото во врска со следењето на комуникациите, откриено во пролета 2015 година", Брисел, јуни 2008 година; http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf.

сметка на формалните, а успешноста на изборниот процес генерално се проценува преку административни параметри;

- Освен набљудување на процесите, улогата на Европската Унија се состои и во наметнување, односно во промоција и во поттикнување на имплементација на демократските стандарди со цел подготовка на земјата за членство во Унијата. Во однос на земјите послаби во имплементацијата, улогата на ЕУ е да помогне во нивно достигнување. Погоре опишаниот пристап на ЕУ кон РМ, не укажување на смислата и содржината на демократијата, како и симнувањето на стандардите за демократија во процесот на известување и подготовка на извештаите за напредокот - долгорочно е на штета на напредокот на РМ;

- Поради значајната улога што ЕУ ја има за Република Македонија, и поради пропустите во известувањето што резултираат во релативизирање на неприфатливи елементи кои се повторуваат од година во година, изразени преку нејасни и контрадикторни поставки без јасно да се укаже на неприфатливоста и на недопустливоста на таквите дејства, недвојбено води до заклучок за индиректен придонес на ЕУ кон политичката криза во земјата;

- Демократските стандарди се јасно поставени во меѓународните документи и се дел од вредностите на уставниот поредок во Република Македонија. Оттаму, недопустливо и неприфатливо е делумно или релативно исполнување на стандардите. Амбивалентната реторика во извештаите на ЕУ придонесува кон спуштање на стандардите за демократија, а не до нивно подигнување кон остварување на критериумите за членство во ЕУ;

- Неспорно е дека одговорноста за исполнување на демократските стандарди е обврска на државата кандидат за членство. Оттаму, и покрај забележаната неконзистентност на политиката на Европската Унија кон Р. Македонија во однос на остварување на демократските стандарди, институциите се должни да преземат чекори за да се избегне повторување на акциите што доведуваат до слабост на демократијата, додека улогата на Европската Унија е да ги охрабри и да ги поддржи во тој процес. Правилата се однесуваат на сите и мораат да се почитуваат во сите околности – тоа ја дава стабилноста на политичкиот систем што претставува основа за членство во ЕУ. Потребен е дополнителен акцент за тоа во извештаите на ЕУ;

- Во Р. Македонија постои слаба политичка свест и неоформена политичка култура. Бидејќи тоа се елементи што се градат, улогата на Европската Унија и на академската јавност е да укаже на недостатоците и на пропустите, да сугерира и да придонесе кон нејзино воздигнување преку предочување на бенефитите кои граѓаните би ги имале од живот во здраво

демократско општество видено од аспект на просперитет и на благосостојба, без разлика на очекуваното членство во ЕУ.

Библиографија

SMITH, Karen E.: *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 2008;

MANNERS, Ian: "The symbolic manifestations of the EU's normative role in world politics" in ELGSTRÖM, O. & SMITH, M. (eds): *The European Union's Role in International Politics: Concepts and Analysis*, Routledge, London and New York, 2006, pp. 66 – 84.;

Документи

Conclusions of the Presidency, European Council in Copenhagen, 21-22.06.1993 (SN 180/1/93 REV1);

Communication on "Democratization, the rule of law, respect for human rights and good governance: the challenges of the Partnership between the European Union and the ACP States", European Commission, COM (1998) 146, pp. 4 – 6;

Copenhagen Document, OSCE, Copenhagen, 1990;

Универзална декларација за човековите права, Обединети нации, Париз, 1948;

Кривичен законик на РМ, 1996 (измени и дополнувања во 1999, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015);

Изборен законик на РМ, 2006 (измени и дополнувања во 2008, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016);

Закон за финансирање политички партии, 2004(измени и дополнувања во 2008, 2011, 2012, 2013);

Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, 2013 (измени и дополнувања во 2014);

Препораки на искусна експертска група, во однос на систематските прашања поврзани со владеењето на правото во врска со следењето на комуникациите, откриено во пролета 2015 година", Брисел, јуни 2008

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, The R. Macedonia 2006 Progress Report, Brussels, SEC (2006)1387; 08.11.2006²⁴

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА, Извештај за напредокот на Република Македонија 2007 КОМИСИЈА НА ЕВРОПСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ, КОМ (2007) 1432, Брисел, 6 ноември 2007 година;

ИЗВЕШТАЈ ЗА НАПРЕДОКОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА 2008, РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЈАТА, КОМИСИЈА НА ЕВРОПСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ, СЕЦ (2008) 2695, Брисел, 5 ноември 2008 г.;

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА, Извештај за напредокот на Република Македонија 2009;

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЈАТА, Извештај за напредокот на Република Македонија 2010, во прилог на соопштението на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот, Стратегија за проширување и главни предизвици 2010-2011, Брисел, 9 ноември, 2010, СЕЦ. (2010) 1332;

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЈАТА, Извештај за напредокот на Република Македонија 2011, во прилог на соопштението на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот, Стратегија за проширување и главни предизвици 2010-2011, Брисел, 12.10.2011, СЕЦ. (2011) 1203;

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЈАТА, Извештај за напредокот на Република Македонија 2012, во прилог на соопштението на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот, Стратегија за проширување и главни предизвици 2012-2013, Брисел, 10.10.2012, СЕЦ. (2012) 332;

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЈАТА, ИЗВЕШТАЈ ЗА НАПРЕДОКОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА 2013, во прилог на соопштението на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот, Стратегија за проширување и главни предизвици 2013 – 2014, Брисел, 16.10.2013 год., СВД (2013) 413;

²⁴Во прикажаните референци се употребува уставното име на Република Македонија.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЈАТА ИЗВЕШТАЈ
ЗА НАПРЕДОКОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА 2014 *во прилог*
на СООПШТЕНИЕТО НА КОМИСИЈАТА ДО ЕВРОПСКИОТ
ПАРЛАМЕНТ, ДО СОВЕТОТ, ДО ЕВРОПСКИОТ ЕКОНОМСКО-
СОЦИЈАЛЕН КОМИТЕТ И ДО КОМИТЕТОТ НА РЕГИОНИТЕ,
Стратегија за проширување и главни предизвици 2014 – 2015, Брисел,
8.10.2014 год {КОМ(2014) 700 ;

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, REPUBLIC OF
MACEDONIA, Report 2015 *Accompanying the document*
COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN,
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND
SOCIAL, COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS,
EU Enlargement Strategy, Brussels, 10.11.2015, SWD(2015) 212;

REPUBLIC OF MACEDONIA, PARLIAMENTARY, ELECTIONS, 5 July 2006,
OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 18
September 2006;

REPUBLIC OF MACEDONIA, PARLIAMENTARY, ELECTIONS, 1 July 2008,
OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 20
August, 2008;

Република Македонија, Претседателски и локални избори, 22 март и 5 април
2009 година, Конечен извештај на мисијата за набљудување на избори
на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава 30 јуни 2009;

Република Македонија, предвремени парламентарни избори, 5 јуни 2011
година, Конечен извештај на мисијата за набљудување на избори на
ОБСЕ/ОДИХР, Варшава 6 октомври 2011;

Република Македонија, локални избори, 24 март и 7 април, 2013 година,
Конечен извештај на мисијата за набљудување на избори на
ОБСЕ/ОДИХР, Варшава 9 јули 2013;

Република Македонија, претседателски и предвремени парламентарни
избори, 13 и 27 април 2014 година, Конечен извештај на мисијата за
набљудување на избори на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава 15 јули 2014.

