This project is funded
by the European Union

Извештај од настан

Форум Еуропеум 2024

Инструменти за владеење на правото во контекст на пристапувањето во ЕУ

На 12 јули 2024 година, Институтот за европска политика (ЕПИ) ја одржа годишната конференција Форум Еуропеум 2024 - Инструменти за владеење на правото во контекст на пристапувањето во ЕУ. На конференцијата присуствуваа експерти од различни области, како креатори на политики, претставници на дипломатски претставништва и претставници од граѓански организации. Основната цел на конференцијата беше да поттикне дискусија за состојбата на владеењето на правото во земјите-членки на ЕУ и земјите кандидатки, како и предностите и недостатоците на механизмот на условеност во поглед на владеењето на правото и одржување и унапредување на европските вредности.

Учесниците развија дебата, во која ги искажаа различните мислења и ставови, нагласувајќи ја важноста на владеењето на правото не само како значајно поглавје во пристапните преговори на земјите кандидатки, туку и за земјите-членки на ЕУ. На конференцијата беа дискутирани различните состојби на владеењето на правото во различни земји како Северна Македонија, Босна и Херцеговина и Србија како земји кои имаат аспирации да станат членки на европското семејство. Беше спомената и состојбата на владеењето на правото во Хрватска заедно со потешкотиите со кои се соочува на ова поле како земја-членка на ЕУ.

Настанот се организираше во рамки на проектот "Градиме мостови за заедничка иднина: Владеење на правото во насока на пристапувањето во ЕУ", кој го спроведува ЕПИ. Финансиран од ЕУ, проектот има за цел да обезбеди континуирана комуникација помеѓу земјите кандидатки и ЕУ во поглед на примената на инструментите за владеење на правото во контекст на пристапувањето во ЕУ.

This project is funded
by the European Union

Содржина

Контекст.. 3
Панел 1: Владеење на правото како темел за проширувањето на ЕУ........ 4
Препораки.. 8
Панел 2 : Заштита на владеењето на правото при користење на средствата од ЕУ: механизам на условеност во Планот за раст за Западен Балкан........ 10
Препораки.. 14
Заклучни забелешки.. 15

Контекст

Механизмот на условеност на ЕУ во поглед на владеењето на правото предизвика клучен развој во пристапот на ЕУ за приближување на нејзините земји-членки до темелните европски вредности. За земјите кандидатки кои се стремат да пристапат во ЕУ, Регулативата за механизмот на условеност воведува рамка која не само што поставува стандарди за демократско владеење и владеење на правото, туку и го обликува патот кон идното пристапување. Земјите кандидатки мора да покажат силни механизми за поддршка на судската независност, борба против корупција и заштита на темелните права.

Во 2020 година, Европската комисија (ЕК) го објави својот прв извештај за владеење на правото во земјите-членки. Овие извештаи служат како механизам за оценување и унапредување на почитувањето на демократските принципи и правните стандарди во земјите-членки на ЕУ. Оваа година, четири земји кандидатки добија сопствен извештај за владеење на правото, кој игра клучна улога во обликувањето на нивниот процес на пристапување. Преку овие извештаи се мери напредокот во исполнувањето на стандардите на ЕУ за владеење на правото, што влијае на темпото и насоката на реформите неопходни за интеграција во ЕУ.

Конференцијата ја отвори директорката на ЕПИ Симонида Кацарска. , Заменик-шефот на мисијата на Делегацијата на ЕУ во Северна Македонија, Бен Нупнау и претставничката од Одделението за преговори и интеграција во Министерството за правда Бојана Босилкова дадоа свој придонес во воведните забелешки. Тие ја истакнаа важноста на владеењето на правото како основа за продолжување на пристапните преговори и интеграција на земјите кандидатки во ЕУ.

Заменик-шефот на мисијата на Делегацијата на ЕУ во Северна Македонија, Бен Нупнау ја истакна важноста на владеењето на правото, и клучното значење на обезбедување и поттикнување еднаквост, анти-дискриминацијата и одговорност кај носителите на јавни функции, велејќи дека владеењето на правото е од суштинско значење за економски развој, фер конкуренција и политичка стабилност. ЕУ го смета владеењето на правото како основен принцип за функционирање демократскиот систем кој е заснован на правила. Извештајот на ЕК за државата од 2023 година ги истакна значајните предизвици во Северна Македонија во однос на реформите за владеење на правото. ЕУ гледа на проширувањето, особено на Западен Балкан, како на стратешка инвестиција во мирот, стабилноста и безбедноста, особено по новонастанатите геополитички промени, како војната во Украина. ЕУ го усвои Планот за раст кој нуди можности за Западен

Балкан да се усогласи со стандардите на ЕУ. Понатаму, тој наведе дека Северна Македонија ќе добие значителна финансиска поддршка од ЕУ според новиот План за раст, што зависи од спроведувањето на договорените реформи. Ова вклучува 750 милиони евра во грантови и заеми во текот на четири години, поврзани со конкретни цели за реформи. Ги охрабри релевантните чинители во Северна Македонија да ја усвојат и имплементираат реформската агенда, да ја зголемат економската интеграција и да обезбедат одговорност кај носителите на јавни функции со цел да се максимизираат придобивките од поддршката на ЕУ и да се забрзат напредокот кон членството.

Бојана Босилкова од Министерството за правда повторно го истакна владеењето на правото како една од најважните вредности на демократските општества и основа за ЕУ, која обезбедува судска независност, ефективни судски системи, борва против корупцијата и организираниот криминал и заштита на темелните права. Почитувањето на владеењето на правото е од суштинско значење за проширувањето на ЕУ. Тековните реформи во правосудството во Северна Македонија, насочени од новата Развојна секторска стратегија за правосудниот сектор која се протега од 2024 до 2028 година вклучуваат активности како што се изменување и дополнување на законите поврзани со Судскиот совет и Јавното обвинетелство, со цел да се зајакне ефикасноста и интегритетот. ЕК користи механизми како годишните извештаи за владеењето на правото за да го следи напредокот во меѓу земјите-членки, како и во земјите кандидатки како Северна Македонија. Овие извештаи се сеопфатни проценки кои ги водат понатамошните реформи и развој. Северна Македонија, заедно со другите земји кандидатки, минува низ процес на постепена интеграција, заснован на заслуги и напредок во владеењето на правото. Новиот План за раст на ЕУ нуди значителна финансиска поддршка поврзана со спроведување на реформите, нагласувајќи области како што се јавната администрација, дигитализацијата, енергетиката и најважно, владеење на правото. На крајот, таа заклучи дека се препознаваат предизвиците кои престојат, вклучително и потребата за брз напредок како што е нагласено во последниот извештај на ЕК. Новиот извештајот за владеењето на правото ќе биде клучен во обликувањето на понатамошни дискусии и активности за пристапување во ЕУ.

Панел 1: Владеење на правото како темел на проширувањето на ЕУ

Првиот панел го модерираше Беба Жагар, истражувачка во ЕПИ. Панелисти кои ја дискутираа горенаведената тема беа: Иван Новосел од Куќата за човекови права Загреб, независната експертка Билјана Котевска, Едо Канлиќ од Транспаренси Интернешнл Босна и Херцеговина и Јонут Сибијан од Европскиот економски и социјален комитет

(ЕЕСК). Говорниците генерално ја истакнаа важноста на извештајот на ЕК за владеење на правото и вклучувањето на граѓанскиот сектор во процесот на пристапување на земјите кандидатки во ЕУ.

Иван Новосел нагласи дека механизмот и извештајот за владеење на правото еволуирале во текот на претходните 4 години преку тековни напори за застапување од страна на различните организации за човекови права во ЕУ. ЕУ признава дека има напредок во областа на владеењето на правото, но тој е бавен, ставајќи повторно акцент на важноста на преговарачките процеси за воспоставување на силна преговарачка рамка. Механизмот се подобрува, но далеку е од совршен. Иван Новосел го забележа воведувањето на препораките во извештајот пред две години, како клучен момент кој го олеснува дијалогот меѓу граѓанското општество и институциите на ЕУ. Сепак ја искажа својата критика кон недостатокот на прецизност и јасност на овие препораки, што е вообичаено во меѓународните рамки кои се применуваат на национално ниво. Иван Новосел направи споредба на извештајот за владеењето на правото и останатите превентивни алатки за владеење на правото, сугерирајќи дека иако има потенцијал, извештајот ја нема потребната острина. На поставеното прашење какво е влијанието на извештајот врз Хрватска и дали би произлегле слични резултати за земјите кандидатки, тој го истакна недостатокот на значаен дијалог на национално ниво во раните години на механизмот, со минимална вклученост на граѓанското општество и академската заедница. Исто така беше нагласена важноста на надворешните чинители, како што се ЕК и Агенцијата за темелни права, во олеснувањето на клучните разговори на национално ниво, изразувајќи надеж за зголемени напори на ЕУ во овие разговори со цел подобрување на ефективноста на механизмот. Го заврши својот придонес со поддршка на механизмот за владеење на правото и покрај неговите моментални недостатоци. Иван Новосел повика на појасни законодавни рамки и процеси за учество на јавноста во процесот за зајакнување на структурите на управување во земјите-членки на ЕУ.

Независната експертка Билјана Котевска го започна својот придонес со предлогот на Европскиот парламент за додавање на петти столб во извештајот за владеење на правото, кој ја истакнува потребата за борба против дискриминација и говорот на омраза насочен кон малцинствата. Додавањето на специфичен столб за темелни права ќе ги стави во фокус овие прашања, обезбедувајќи рамка за следење и справување со ксенофобијата, расизмот, антисемитизмот, исламофобијата, хомофобијата, говорот на омраза и дискриминацијата во сите земји-членки на ЕУ. Ова ќе го истакне значењето на овие прашања во поширокиот контекст на владеење на правото. Критичарите на извештајот тврдат дека јазикот на извештајот е често мек и дипломатски, без специфичност и ефект.

Понатаму, Билјана Котевска истакна дека столбот кој ќе биде посветен на темелните права би можел да внесе јасност и прецизност во извештајот, овозможувајќи конкретно да се идентификуваат и да се решат прекршувањата на човековите права и дискриминацијата. Ова ќе го ублажи ризикот од нормализирање на прекршувањата на човековите права преку обезбедување на структуиран пристап за следење и известување. Предложениот столб ќе ги надополни постоечките столбови како што се независноста на судството, слободата на медиумите и напорите за борба против корупцијата. Тој ќе ја развие меѓусебната поврзаност помеѓу човековите права и владеењето на правото, имајќи предвид дека силната правна рамка, исто така мора да ги заштити и унапреди темелните права. Овој пристап ќе ги зајакне кредибилитетот и ефективноста на механизмот за владеење на правото. Додавањето на ваков столб за темелните права е во согласност со член 2 од ДЕУ, кој го предвидува почитувањето на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права. Тоа ја зајакнува посветеноста на ЕУ за одржување на овие вредности во сите земји-членки и обезбедува конзистентност во справувањето со предизвиците во човековите права. Билјана Котевска исто така го забележа вклучувањето на земјите од Западен Балкан во активности како што се оние на Агенцијата за темелни права, кое ја поддржува нивната интеграција во рамките на владеење на правото во ЕУ. Нејзините активности обезбедуваат структуиран механизам за следење на стандардите за владеење на правото и идентификување на недостатоците. Учеството во овие иницијативи го олеснува учењето и соработката меѓу земјите кандидатки и земјите-членки на ЕУ. Ваквиот процес ги изложува земјите кандидатки на најдобрите практики во следењето и известувањето за човековите права, помагајќи им да ги усогласат нивните правни рамки со стандардите на ЕУ. Оваа размена на знаење поттикнува заедничка посветеност на демократските вредности и принципите на владеење на правото. Деталните извештаи на Агенцијата за темелни права овозможуваат рано откривање на уназадувањето на владеењето на правото и кршење на човековите права во земјите кандидатки. Со идентификување и проактивно адресирање на овие прашања, ЕУ може да го спречи нивното зацврстување и да се осигура дека земјите кандидатки ефикасно ги исполнуваат критериумите за пристапување. Ангажирањето на меѓународните организации и надворешните чинители преку овие процеси го поттикнува граѓанското општество во земјите кандидатки активно да се вклучи во процесите. Тоа го зајакнува нивниот капацитет да се залагаат за човековите права и значајно да учествуваат во процесите на донесување одлуки. Ова зајакнување е од клучно значење за унапредување на транспарентноста, отчетноста и инклузивноста во управувањето. Вклучувањето на столбот за темелните права во годишниот извештај за владеење на правото и вклучувањето на земјите кандидатки од Западен Балкан во сродни активности се суштински чекори кон подобрување на заштитата на човековите права и зајакнување на владеењето на правото во ЕУ. Овие иницијативи не само што ги поддржуваат вредностите на ЕУ, туку и поттикнуваат заедница на заеднички демократски принципи и правни стандарди меѓу земјите членки и земјите кандидатки.

Едо Канлиќ започна со образложување на кандидатскиот статус и зеленото светло за пристапните преговори на Босна и Херцеговина, каде истовремено има уназадување на човековите права. Тој истакна законодавни иницијативи кои се регресивни и спротивни на препораките на ЕК. Тој додаде дека граѓанското општество се соочува со потешкотии во учеството во процесите на донесување одлуки. Процесите не се транспарентни и не се погодни за вистински консултации и придонес од граѓанските организации. Постои проблем во врска со пристапот до клучни информации како што се нацрт-законите подготвени од Советот на министри. Ова ја попречува способноста на граѓанското општество ефективно да се вклучи во разгледувањето и давањето придонес за предложеното законодавство. Користењето на скратени постапки во гласањето ја намалува можноста за темелна анализа и консултации за важни реформски закони. Ова процедурално прашање го ограничува капацитетот на граѓанското општество да влијае на законодавните резултати. Комуникацијата на ЕУ со граѓанското општество на Босна и Херцеговина е критикувана поради нејасност и неконзистентност. Неопходна е појасна и поефикасна комуникација за да се изгради доверба и да се обезбеди усогласување на целите и очекувањата на институциите на ЕУ и локалните чинители. Едо Канлиќ ја изрази загриженоста поради потенцијално наметнување на етнички критериуми за застапеност на граѓанското општество во преговарачките процеси. Овој пристап предизвикува раздор и може да го поткопа принципот на учество засновано на заслуги. Понатаму, отсуството на национална програма за усвојување на acquis communautaire ја нагласува клучната празнина. Развивањето на таков патоказ со јасни временски рокови и одговорности е од суштинско значење за насочувањето на напорите на владата и на граѓанското општество кон барањата за пристапување во ЕУ. Измешаните сигнали и несогласувања меѓу проценките на ЕУ и локалните перцепции ја поткопуваат довербата на граѓаните. Подобрувањето на транспарентноста, конзистентноста на пораките и јасноста на препораките се клучни за одржување на кредибилитетот во текот на процесот на пристапување.

Јонут Сибијан го започна своето обраќање со објаснување на иницијативата на ЕЕСК кој има за цел да ги интегрира претставниците на граѓанското општество од земјите кандидатки на ЕУ во својата работа, но во исто време и да поттикне дијалог, меѓусебно разбирање и соработка помеѓу претставниците од граѓанското општество од земјите кандидатки и институциите на ЕУ во Брисел. Претставниците на граѓанското општество од земјите кандидатки можат да воспоставаат директна комуникација со пратениците од Европскиот парламент, членовите на ЕК и другите тела на ЕУ преку активностите на ЕЕСК. Со активно вклучување во дебатите на ЕЕСК, јавните расправи и процеси на градење на мислења, претставниците на граѓанското општество стекнуваат значајно искуство во механизмите за донесување одлуки на ЕУ. Ова учество на граѓанските

организации го подобрува нивниот капацитет за разбирање и влијание врз политиките на ЕУ и ги подготвува за идните улоги во процесот на пристапување на нивните земји. Иницијативата ги охрабрува претставниците на граѓанското општество да станат придружни членки на европските платформи, како што е Европскиот граѓански форум. Оваа интеграција во пошироките европски мрежи им овозможува да ги усогласат нивните напори за застапување со европските стандарди и практики, зајакнувајќи ја нивната позиција во промовирањето на реформите неопходни за пристапување во ЕУ. Иницијатавата исто така има за цел да создаде средина за поддршка во Брисел каде претставниците на граѓанското општество од земјите кандидатки можат да комуницираат, да учат и да воспоставуваат мрежи со колегите од ЕУ. Овој систем е од клучно значење за олеснување на размената на знаење, поттикнувањето на партнерства и градењето на доверба меѓу различните чинители вклучени во процесот на пристапување. Ентузијазмот и поддршката што ја покажаа Европскиот парламент, Европскиот совет и ЕК ја истакнаа важноста на оваа иницијатива. Напорот на ЕК да обезбеди финансиска поддршка ја нагласува нејзината посветеност да обезбеди успех и одржливост на иницијативата. Оценувањето во декември се очекува позитивно да се изрази за влијанието на иницијативата. Ова вклучува подобрени ставови кон перспективите на граѓанското општество на земјите кандидатки од страна на институциите на ЕУ, што потенцијално ќе влијае на идните политики и стратегии на ЕУ кон овие земји. Накратко иницијативата на ЕЕСК претставува значаен чекор кон зајакнување на вклученоста на граѓанското општество од земјите кандидатки за ЕУ во процесите на донесување одлуки во ЕУ. Таа има за цел да ги поттикне овие претставници да ги изградат нивните капацитети и да ги интегрира во пошироките европски мрежи, што на крајот ќе придонесе за напредок на процесите за пристапување на нивните земји во ЕУ.

Препораки

- Да се зајакне ефективноста на механизмот за владеење на правото преку редовни дијалози, нагласувајќи ја важноста на редовните комуникации;
- Да се отстрани двосмисленоста и широкиот опсег на препораките дадени во извештаите за владеење на правото и да се нагласи потребата од попрецизни и поприменливи препораки што земјите-членки можат ефикасно да ги спроведат;
- Да се зајакне ангажманот на граѓанското општество, преку нагласување на важноста од учеството на граѓанското општество во дијалогот во рамки на механизмот за владеење на правото;
- Да се направи проценка на примената на механизмот за владеење на правото во земјите кандидатки, потпирајќи се на лекциите научени од неговата имплементација во земјите-членки на ЕУ;

- Да се побараат зголемени ресурси и напори за градење капацитети од страна на ЕК, особено во поддршката на спроведувањето и следењето на механизмот за владеење на правото на национално ниво;
- Да се појасне и конкретизира јазикот користен во извештајот за владеење на правото и да се застапува вклучување на конкретен столб за темелните права во извештајот за владеење на правото кој се однесува на прашања како што се недискриминација, еднаквост, говор на омраза, расизам и нетолеранција;
- Да се нагласи меѓусебната поврзаност на темелните права со другите столбови кои се веќе вклучени во извештајот, како што се независноста на судството и мерките за борба против корупција;
- Да се нагласи улогата на ЕК во следењето на земјите-членки во нивното придржување до стандардите за темелните права;
- Да се искористи учеството на земјите кандидатки во активностите на Агенцијата за темелни права како можност за градење капацитети на нивните државни институции;
- Да се усогласат националните практики за човекови права со стандардите на ЕУ, со што ќе се поддржат процесите на пристапување и ќе се поттикне културата на почитување на темелните права и владеењето на правото во земјите кандидатки;
- Да се обезбеди техничка помош на граѓанското општество за подобрување на експертизата во ефективно комуницирање со институциите на ЕУ, учество во дискусии за политиките и разбирање на барањата за пристапување во ЕУ;
- Да се реши проблемот на пристап до нацрт-законите и да се поддржат реформите кои обезбедуваат навремено и транспарентно информирање на граѓанското општество со цел да се олесни значајно учество во процесите на донесување одлуки;
- Да се поддржат локалните иницијативи кои ги овластуваат граѓаните да учествуваат во реформскиот процес, осигурувајќи дека реформите се перцепираат како адресирање на локалните потреби, а не само на барањата на ЕУ;
- Да се охрабрат граѓанските организации да станат придружни членки или набљудувачи на европските платформи, како Европскиот граѓански форум, кои имаат за цел поттикнување подлабока интеграција и соработка;
- Да се придонесе на подготовката на мислења и препораки кои директно влијаат на политиките на ЕУ кон земјите кандидатки преку учество во активностите на граѓанските организации во активностите на ЕЕСК;
- Да се интегрираат перспективите на граѓанското општество во проценките и оценките на ЕУ, преку подобрување на механизмите за следење и отчетност;

Панел 2: Заштита на владеењето на правото при користење на средствата од ЕУ: механизам на условеност во Планот за раст за Западен Балкан

Втората панел дискусија беше модерирана од Стефан Ристовски, истражувач од ЕПИ. Панелисти кои ја дискутираа горенаведената тема беа: Лаима Лучија Андрикиене од Европскиот суд на ревизори, Марио Холцнер од Виенскиот институт за меѓународни економски студии, Еулалија Рубио од Институтотот Жак Делор, како и Милена Михајловиќ од Центарот за европска политика Белград. Во овој дел од конференцијата се разви широка дебата за придобивките и недостатоците кои би можеле да произлезат од механизмите на условеност поврзани со употребата на средства на ЕУ, а посебен акцент беше ставен на Финансискиот инструмент за реформи и раст.

Лаима Лучија Андрикиене го отвори панелот осврнувајќи се на мислењето на Европскиот суд на ревизори, објавено во февруари оваа година во врска со предлогот за Регулатива на Европскиот парламент и Советот за воспоставување на финански инструмент за реформи и раст за Западен Балкан. Ова мислење придонесува на законодавната постапка, давајќи идеи како да се разјаснат одредени делови од предлогот, истакнувајќи одредени ризици и можности за практично спроведување на финансискиот инструмент. Говорничката истакна дека од седумте предлози искажани во нивното мислење, пет од нив се имплементирани, додека два делумно имплементирани во донесената Регулатива. Таа објасни дека финансискиот инструмент вклучува условеност за да се утврди пристапот до финансирање. Доколку некоја земја не ги исполнува условите за исплаќање на средствата, ЕК може да прераспредели дел или сите средства на другите земји корисннчки, што пак создава посилен поттик за земјите од Западен Балкан да бидат поактивни во овие реформи. За да се квалификуваат за финансирање, земјите од Западен Балкан мора да продолжат да ги почитуваат ефективните демократски механизми, вклучително и повеќепартискиот парламентарен систем и владеењето на правото, како и да ги почитуваат сите обврски за човековите права, вклучително и правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата. ЕК го следи напредокот кон овие основи и во својата последна комуникација за проширувањето на ЕУ забележа дека имало одреден напредок во областа на темелните права, но и дека одредени негативни трендови продолжуваат, како: родовото насилство, попречувањето на слободата на медиумите за политички и економски интереси и подготвеноста во областите на судството и темелните права за примена на законодавството на ЕУ. Според мислењето објавено од Европскиот суд на ревизори, ваквата практика на ЕК на следење на исполнувањето на предусловите треба да продолжи. Говорничката продолжи со издвојување на некои критики кои се адресирани во мислењето, како: недоволна разјаснетост на постапката за задржување на средствата во случај на прекршување на предусловите, постапката за креирање на реформската агенда им остава голем простор

за маневар на земјите од Западен Балкан да ги дизајнираат уловите за исплата, ризици дека условите за исплата не се доволно амбициозни, што дополнително покажува дека тестовите не се доволно јасни и мерливи. Понатаму објасни како првичниот предлог од Европскиот парламент и Советот не дозволувал ЕК да ги изменува нацрт-реформските агенди на владите, по што предложиле ЕК да се здобие со оваа надлежност. Заклучи дека останува тешко да се осигура дека реформите ќе бидат одржливи, особено со слабиот административен капацитет во регионот, како и дека останува нејасно како ЕК ќе се справи со овој ризик. На прашањето која е улогата и влијанието на Европскиот суд на ревизори во имплентацијата на финансискиот инструмент, говорничката одговори дека Европскиот суд на ревизори заедно со ЕК се институтициите на кои ќе им се одобри собирање податоци, како и права на пристап со договорот за финансискиот инструмент склучен со секоја земја-корисничка. Дополнително, информациите од извештаите на Европскиот суд на ревизори се споменуваат како извор за ЕК да ја намали поддршката во случај земјите-кориснички да не го задоволат финансискиот интерес на ЕУ.

Марио Холцнер го сподели своето мислење за Планот за раст за Западен Балкан во однос на тоа дали е правилно осмислен за да ги поддржи акциите за реформи за раст во практика. Според него, иако е нешто што е добро, целиот пакет сепак не нема да предизвика пресвртница на работите, па затоа не треба да се очекува нешто големо да произлезе од него, барем во економска смисла. Објасни дека всушност првиот столб од Планот за раст, поврзан со зајакната регионална соработка не е ништо ново, на што додаде дека нема да промени нешто драматично, бидејќи самиот регион не претставува голем пазар, или во однос на бруто домашниот производ (БДП), тој претставува половина од пазарот на Грција или споредлив е со Словачка. Единствената нова работа е дека сега регионалната соработка е поврзана со процесот на проширување, што е симболичен, но не и одлучувачки фактор. Продолжи со осврнување кон вториот столб за кој рече дека би било одлично доколку тој е ефикасен, но дека не препознава ништо што ќе го вклучи регионот што е можно побрзо во единствениот пазар на ЕУ, кој на регионот му е навистина потребен. Според него, Единствената област за плаќање во евра (СЕПА) е најконкретната активност во овој столб. Сепак овие мерки не претставуваат замена за целосен пристап до добра и услуги за влез во пазарот на ЕУ, што овозможува земјите да се специјализираат и да ги продаваат своите производи. Зборувајќи за третиот столб, заклучи дека 6 милијарди евра се всушност 2 милијарди во грантови. Кога тоа би се ставило во перспектива во текот на годините на програмата, тоа е околу 0,3 од БДП за регионот. Се присети на пакетот од 2020 година (Економскиот и инвестициски план) кој изнесуваше 30 милијарди евра. Во реални услови Финансискиот инструмент за реформи и раст не претставува зголемување на финансирањето, па од економска гледна точка е многу разочарувачки. Се осврна и на четвртиот столб, за кој рече дека е одлично доколку земјите напредуваат во прашањата поврзани со владеењето на правото и потоа

ја подобрат ситуацијата во институционална смисла, но дека каузалноста од подобри институции до раст е двонасочен систем. Додаде дека доколку земјите од Западен Балкан институционално се издигнат на нивото на Швајцарија, тоа следствено не подразбира дека и економијата веќе следниот ден ќе се издигне на нивото на Швајцарија. Работите се движат во две насоки, па тој истакна дека посилна каузалност постои од подобра економска состојба до подобри институции. Говорникот посочи на пример од првото големо источно проширување на ЕУ каде се воочило дека земјите започнале повеќе да соработуваат економски во регионот по пристапувањето во ЕУ, кога имале пристап до целосните трансфери на ЕУ. Заклучи дека можеби износот на новите средства предвидени за Западен Балкан го одразува интересот на големите земји-членки на ЕУ да ги подржат земјите кандидатки во пристапувањето (наспроти другите приоритети на ЕУ). Предложи дека, како одговор на непроменетата состојба, идеално сите земји од Западен Балкан заедно треба во еден глас да поднесат барања до ЕУ. Доколку тоа не е можно, коалиција од оние земји коишто веќе се членки во НАТО треба да дејствува координирано. На прашањето кои треба да бидат следните чекори на ЕУ во поглед на преговорите за следната Повеќегодишна финансиска рамка, говорникот истакна дека процесот на проширување уште од самиот почеток бил политички. ЕК е таму за да стави сè во техничка бирократска рамка, но тоа претставува само предуслов за пристапување. Одлуката мора да биде политичка, и може да биде донесена во Берлин и Париз. Тоа што може да го направи регионот е да покаже посветеност на процесот на проширување и редовно да ги посетува главните градови, за да алармира за итноста на целиот процес.

Еулалија Рубио зборуваше за Регулативата за условеност и други алатки кои имаат моќ да стимулираат спроведување реформи во земјите-членки. Таа нагласи дека во последните години институциите на ЕУ морале да изнајдат различни начини за да ги поттикнат земјите-членки да ги надминат проблемите и да обезбедат почитување на принципите на владеењето на правото. Продолжи објаснувајќи дека постои класичен механизам за остварување на оваа намера - постапките за прекршување и членот 7 од ДЕУ. Тој претставува механизам кој ѝ дозволува на ЕК да дејствува на превентивен начин кога има прекршување на принципите на владеењето на правото, кои влијаат на буџетот. Голема разлика со Регулативата за механизмот на условеност е тоа што не треба да се докажува дека средствата се неправилно користени, што е случај со претходните алатки предвидени за ваквите реформи. Она што треба да се направи е да се докаже дека има прекршување на принципот на владеење на правото што може да има потенцијално негативно влијание врз користењето на средствата од ЕУ. Говорничката додаде дека сепак не може да се адресираат сите видови на прекршувања на владеењето на правото со овој инструмент, бидејќи тоа е инструмент кој се заснова на правна основа што и овозможува на ЕУ да ги регулира работите поврзани со буџетот, затоа може да се

употребува само за да се реагира во случај на прекршување на принципите на владеење на правото кои навистина влијаат на финансискиот интерес на ЕУ. Говорничката нагласи дека згора на ова, самиот механизам се активира од ЕК, но на крајот одлучува Советот. Таа додаде дека постојат и политички толкувања дека овој инструмент се користи во многу тешки ситуации на систематски прекршувања на владеењето на правото. Говорничката потоа се осврна на Инструментот за заздравување и отпорност, за кој рече дека неговата предност е што тој регулира многу повеќе видови проблеми на владеењето на правото, а не само оние кои се поврзани со користењето на средствата од ЕУ, па инструменот ѝ дозволува на ЕК да ја условува исплатата на средствата со усвојување и спроведување одредени реформи. Образложувајќи ја ефективноста на овој инструмент, говорничката нагласи дека оценката за него е измешана, бидејќи доколку ја прашаме ЕК таа би одговорила дека се задоволни како со инструментот успеале да стимулираат членството да спроведе реформи поврзани со владеењето на правото, но доколку јаземеме Полска како пример, ќе увидиме дека ефективноста на инструментот не е голема. Во Полска состојбата со судството се промени поради промената на власта, а не поради Инструментот за заздравување и отпорност, за што знаеме според одредени пресвртници, кога претходната полска влада не го направи она што се бараше да го направи за да ги добие средствата. Говорничката заклучи дека кога зборуваме за реформи со многу силна позиција против нивно спроведување, треба да се предвидат многу средства за навистина да се промени позицијата на земјата-членка и тие реформи да се спроведат. Додаде дека средствата секако претставуваат добар поттик, но дека треба да се додаде поголема видливост, повеќе политички сигнали и поголем капацитет за влијание на националната дебата. На прашањето дали ЕУ е доследна во примената на механизмите на условеност кои ги има на располагање, говорничката одговори дека постои недостаток на конзистентност и тоа на два начина. Прviот начин е во непостоење на конзистентност во различните инструменти, односно како тие се применуваат во една земја-членка, додека вториот начин е неконзистентност во користењето алатки во однос на различните земји-членки.

Милена Михајловиќ осврнувајќи се на тоа како релеватните чинители, вклучително и граѓанските организации можат да се вклучат во обликувањето и спроведувањето на соодветните активности во рамките на Финансискиот инструмент за реформи и раст, нагласи дека не може да се очекува тие да имаат некаква улога во нивното обликување, бидејќи тие се веќе обликувани во тесна соработка помеѓу ЕК и нашите национални влади. Продолжи објаснувајќи како за разлика од владата на Црна Гора, српската влада сè уште ја нема споделено јавно првата верзија на својата реформска агенда, што веројатно е поврзано со спецификите на преговорите и она што конкретните влади сакаат да го постигнат. Според неа, владата на Србија останува цврста и се труди од неа да не се бара премногу, особено за неповолните реформски области поврзани со

темелите, како изборниот процес и некои други области поврзани со владеењето на правото. Како добар пример пак, ја посочи владата на Албанија, која речиси пред еден месец ја објави својата реформска агенда на онлајн порталот за консултации и го отвори консултативниот процес кој траеше повеќе од еден месец. Посебен акцент говорничката даде на тоа дека консултирањето со граѓанското општеството и националните парламенти во развојот и дизајнирањето на реформските агенди не е доброволно, туку тоа претставува слово на законот, односно го предвидува самата Регулатива. Додаде дека исто така и ЕК, кога ја дава својата оценка за реформската агенда, е должна да забележи и коментира дали е консултирана реформската агенда со овие засегнати чинители и дали се земени предвид нивните придонеси. По последната ТАКСО конференција за граѓанското општеството, упатено е отворено писмо до владите на Западен Балкан и до институциите на ЕУ токму на оваа тема, барајќи секоја влада да спроведе барем одреден минимален период на консултации, како на пример две недели. Зборувајќи за имплементацијата, говорничката кажа дека нема големи очекувања, знаејќи дека според договорот кој ќе биде потпишан помеѓу секоја од владите и ЕК, ќе се формираат национални комитети за следење, во кои треба да бидат вклучени претставници од граѓанското општеството. Таа ја спореди оваа вежба со секторската буџетска поддршка во 2014 година, која исто така предвидуваше вклучување на граѓанското општество во процесот, но на крајот не можело да се добијат ниту основните информации за индикаторите кои биле вклучени во договорите за реформа на секторот, кои биле основа за исплата на средствата. На прашањето како граѓанското општеството и другите засегнати чинители можат да играат улога во примената на строгите механизми на условеност, говорничката одговори дека главен практичен инструмент треба да биде комитетот за следење во секоја земја, под услов да биде обезбеден пристап до сите клучни документи, за да може граѓанскиот сектор да придонесе кон работата на комитетот. Додаде и дека може да се поставаат надворешни процеси за следење во сенка, сè со цел да се адресираат разликите помеѓу оценките на ЕК во однос на условите и каква би можела да биде проценката на граѓанскиот сектор.

Препораки

- Земјите од Западен Балкан да се придржуваат кон ефективните демократски механизми, вклучително и повеќепартискиот парламентарен систем и владеењето на правото, како и да се почитуваат обврските на човековите права, вклучително и правата на лицата кои припаѓаат на малцинства, сè со цел да можат да добијат пристап до средствата предвидени со Финансискиот инструмент за реформи и раст;
- Земјите од Западен Балкан да спроведат заедничка акција како кандидатки и потенцијални кандидатки, или потенцијална коалиција со земјите членки, за

адресирање на потребата за зголемување на средствата наменети за реформи и економски развој;
- Да се спроведат задолжителни консултации со граѓанските организации, националните парламенти и другите релевантни чинители во процесот на подготовка на реформските агенди поврзани со Финансискиот инструмент за реформи и раст, како и да се подобри транспарентноста на сите релевантни документи кои произлегуваат од целиот процес;
- ЕК да ја разјасни постапката за задржување на средствата од Финансискиот инструмент за реформи и раст, во случај условите да се прекршат од страна на некоја земја корисничка;
- ЕК да ги унапреди тестовите за мерење на исполнувањето на условите за исплата на средствата, како и да се подобри аминистративниот капацитет на регионот, сè со цел да се обезбеди одржливост на целиот процес на реформи;
- ЕК и земјите од Западен Балкан да ја зголемат видливоста на условите и предностите на Финансискиот инструмент за реформи и раст, како и да се развие поширока национална дебата за целиот процес;
- ЕК треба да бара, додека земјите од Западен Балкан треба да ги развијат активностите на националните комитети за следење, како и да иницираат потенцијални надворешни процеси за следење во сенка за да се идентификуваат разликите помеѓу оценките на ЕК во однос на горенаведените услови и проценката на граѓанското општество.

Заклучни забелешки

Владеење на правото е основен принцип кој е од клучно значење за интегритетот и развојот на општествата, обезбедувајќи ја довербата во институциите и промовирајќи политичка стабилност. За ЕУ, спроведувањето на владеењето на правото не е само критериум за членство, туку темелна заложба за одржување на заедничките вредности и стандарди. Додека земјите кандидатки како Северна Македонија спроведуваат реформи за зајакнување на судската независност, борбата против корупцијата и усогласување со нормите на ЕУ, тие го отвораат патот за подлабока интеграција и одржлив раст. Овие напори не само што го подобруваат квалитетот на животот на граѓаните, туку и ја зајакнуваат отпорноста и кохерентноста на ЕУ во комплексниот геополитички пејсаж.

Механизмот за владеење на правото претставува значителен чекор напред во напорите на ЕУ да го заштити владеењето на правото во земјите-членки, но и во земјите кандидатки. Во текот на своето неколкугодишно постоење, механизмот еволуираше од неговите почетни фази. Механизмот обезбеди простор за дијалог помеѓу граѓанското

општество, академската заедница и националните власти, поттикнувајќи дискусии клучни за справување со предизвиците на владеење на правото. Сепак влијанието на механизмот на владеење на правото варира од држава до држава. На пример, во Хрватска ефикасноста на механизмот е попречена од предизвици како што се политички ограничен ангажман на клучните чинители. Спротивно на тоа во Северна Македонија, постои проактивен пристап поттикнат од условеноста на пристапувањето во ЕУ, што доведува до посуштински ангажман и реформи. Иако се инструментални во дијагностицирањето на проблемите, годишните извештаи за владеење на правото исто така се соочуваат со критики како недостатокот на прецизност на препораките. Додека стремежот кон цврста рамка за владеење на правото во ЕУ е тековен и постепен, механизмот на условеност постои како клучна алатка во овој процес. Со учење од своите успеси и предизвици, ЕУ може да ги зајакне своите механизми за зачувување на темелните права и демократските принципи меѓу земјите-членки и земјите кандидатки.

Предлогот да се вклучи нов столб за темелните права во идните извештаи за владеење на правото ја одразува длабоката посветеност кон почитувањето на принципите на човековите права, борбата против ксенофобијата, расизмот, антисемитизмот, исламофобијата, хомофобијата, говорот на омраза и дискриминација. Ова дополнување ќе обезбеди структурирана рамка за системско мапирање и следење на овие прашања, осигурувајќи дека тие нема да бидат занемарени или маргинализирани во рамките на пошироките проценки за владеењето на правото. Вклучувањето на столбот за темелните права има потенцијал да ја подобри ефективноста и релевантноста на извештајот. Со интегрирање на наодите за еднаквост и човекови права, ЕУ може да ги зајакне своите механизми за заштита на основните слободи и зајакнување на демократските вредности. Овој столб ќе ги надополни постоечките, како што се оние фокусирани на судството и борбата против корупцијата, со нагласување на врската помеѓу заштитата на човековите права и владеењето на правото. Финансискиот инструмент за реформи и раст е осмислен да поттикне и финансиски да ги поддржи реформите, вклучително и во областа на владеењето на правото. Доколку механизмот на условеност биде спроведен рамномерно и правично во целиот регион, може да биде корисна алатка за нов моментум на овие реформи.

Улогата на граѓанското општество во процесот на пристапување останува клучна, но несоодветно поддржана. Граѓанското општество се соочува со институционални бариери, вклучувајќи рестриктивни законодавни процедури и ограничен пристап до клучни информации, што ја попречува нивната способност за значајно учество во процесите на донесување одлуки. Решавањето на овие системски недостатоци бара заеднички напор за подобрување на капацитетите на граѓанското општество,

проширување на рамките за консултации и обезбедување инклузивност во сите сегменти на општеството. Иницијативата на ЕЕСК за интегрирање ги поттикнува дискусиите на граѓанското општество со претставниците и институциите на ЕУ. Оваа иницијатива не само што има за цел да го зајакне гласот на граѓанското општество во политичките дебати, туку и да поттикне поинклузивен и партиципативен пристап кон напорите за интеграција во ЕУ. Во суштина иницијативата на ЕЕСК цели кон премостување на јазот помеѓу ЕУ и земјите кандидатки, поттикнувајќи меѓусебно разбирање и унапредување на заедничката цел за европската интеграција заснована на демократски вредности и принципи. Може да се создадат и искористат нови форуми за учество на граѓанското општество во процесот на пристапување во ЕУ, како што е учеството во подготовката, спроведувањето и следењето на Финансискиот инструмент за реформи и раст.