Краток документ за јавни политики бр.23/2020

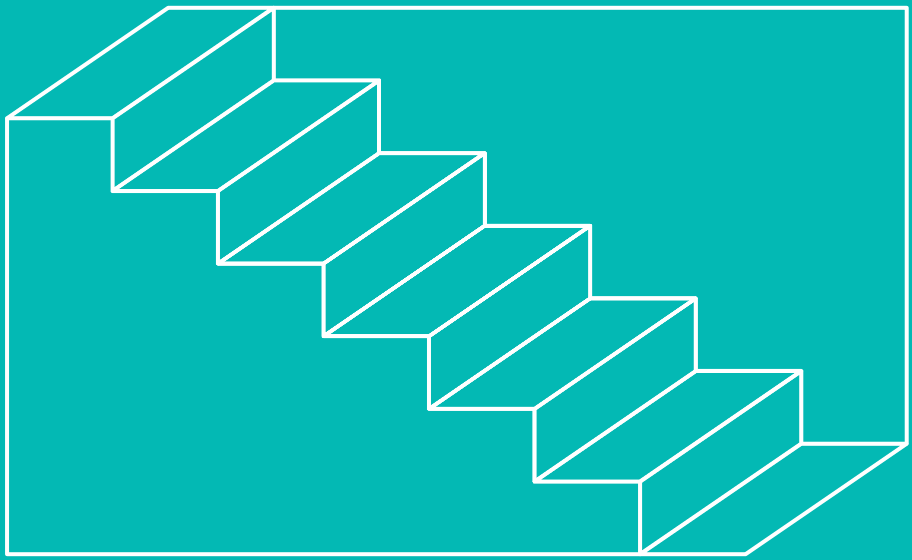
-

Ѓаволот се крие во деталите: преговарајќи го членството на Северна Македонија во Европската Унија

Автори: Драган Тилев и Зоран Нечев

-

мај 2020



IDSCS | Institute for Democracy Societas Civilis -Skopje

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Гледиштата изразени во овој документ не нужно ги одразуваат гледиштата на Фондацијата Конрад Аденауер и Институтот за демократија "Социетас Цивилис" - Скопје

Импресум

Наслов: Ѓаволот се крие во деталите:
преговарајќи го членството на
Северна Македонија во Европската Унија

Издавач: Фондација Конрад Аденауер во
Република Северна Македонија
Институт за демократија
„Социетас Цивилис“ - Скопје

Автори: Драган Тилев и Зоран Нечев

Дизајн: Дејан Кузмановски

**Публикацијата може бесплатно
да се преземе на:**

http://www.kas.de/mazedonien/mk
http://www.idscs.org.mk

Вовед

Северна Македонија е дел од пристапниот процес повеќе од 25 години. Период испреплетен со многу предизвици кои изискувале донесувањето на тешки одлуки во насока на напредок на државата. Но, сепак, има и мноштво одлуки, кои ја одредувале поскората или подалечната иднина на земјата во европското семејство, кои зависеле исклучиво од членките на Европската унија.

Согласно Договорот за основање на ЕУ, секоја европска земја која ги почитува вредностите на ЕУ и е посветена на промовирање на истите, може да аплицира за да стане членка на ЕУ. Но, исто така, добро е познато дека сите почувствителни одлуки на ЕУ се предмет на едногласност, односно се донесуваат со постигнување на консензус меѓу сите земји членки. Оттука, која било земја-членка, во која било фаза од пристапниот процес, може да каже „не“ за натамошен напредок. До вчера тоа беше Грција, поради спорот со нашето уставно име, пред донесувањето на одлуката за почеток на преговорите тоа беше Франција, меѓудругото, поради намерата за промена на методологијата за пристапни преговори, утре тоа може да биде Бугарија.

Реалноста е таа и тоа се правилата на „игра“ доколку Северна Македонија сака, еден ден, да стане член на Европската Унија. Правилата важат како за нас, така и за сите други земји кои се во процес на преговори да станат членки на ЕУ. Унијата е изградена и функционира низ дијалог и компромиси.

Преговорите на Северна Македонија за членство во Европската унија ќе се одвиваат во услови на константни

промени и следствено прилагодувања на новата ситуација. Денеска тоа е коронавирусот, утре кој знае што. Во глобалниот свет во кој живееме, никој не е поштеден од промените. Се околу нас забрзано се менува и прилагодува, вклучително и Европската унија. Овој краток документ за јавни политики ќе даде осврт на предизвиците кои Северна Македонија ја очекуваат во претстојниот период почнувајќи од донесувањето на преговарачка рамка и одржувањето на првата меѓувладина конференција за пристапување на земјата во ЕУ, општата ЕУ позиција со нацрт преговарачка рамка и амбиентот во кој се носи таа, како и за домашните условите во кои истата ќе биде пресретната. На крајот, документот содржи заклучоци и препораки за тоа како Северна Македонија би можела да се носи со новонастанатата ситуација.

Како стигнавме до тука и што не очекува понатаму

–

Поминаа 16 години од денот кога ја поднесовме апликацијата за членство во ЕУ (март 2004), односно од денот кога јасно беше изразена нашата волја и определба да станеме членка на ЕУ, до овој март (2020), кога Советот на ЕУ одлучи едногласно дека тие (сите земји -членки) се подготвени да ги започнат пристапните преговори за наш прием во ЕУ.

Патот до овој историски момент беше невообичаено долг. Имено, веднаш по случувањето на Времената спогодба со Грција и воспоставувањето на официјални дипломатски односи со Европската унија во 1995 година, беше воспоставена и првата договорна рамка помеѓу Европската Унија (Европските заедници) и Северна Македонија, во форма на Спогодба за соработка, што нѝ обезбеди пристап и кон ЕУ фондовите, преку ФАРЕ програмата. Северна Македонија беше првата земја во регионот која ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) (2001 година) како детална договорна, политичка, економска, трговска и институционална рамка за продлабочена асоцијација со јасна еволутивна клаузула за потенцијално членство во ЕУ. Ратификацијата на ССА од сите земји членки на ЕУ (во тоа време, 15), беше заокружена во 2004 година. Истата година (2004) официјално ја поднесовме нашата Апликација за членство во Европската Унија, како генерациска одлука и доказ за зрелоста на нашето општество да се определи за јасна трајна геополитичка ориентација. Со Апликацијата недвосмислено државата стави до знаење дека сака да стане членка на Европската унија, свесна за сите обврски кои таквиот однос ги носи со себе, а со прифаќањето на истата од страна на сите земји

членки, ни беше ставено до знаење дека нашата перспектива е во ЕУ. Во 2005 земјата доби кандидатски статус, а по одреден застој во односите, но и продлабочени реформи, вклучително и приклучување кон новиот финансиски инструмент ИПА (2007-2013), во 2009 година Европската комисија оцени дека сме подготвени, и официјално му препорача на Советот на ЕУ да ги започнеме пристапните преговори. Но, Советот преќутно одбиваше да ја стави одлуката за почеток на преговорите, во периодот помеѓу 2009-2018 година, пред сè, поради нерешениот спор околу името со Грција.

По потпишувањето на Договорот за добрососедство со Бугарија (2017) и Преспанскиот договор со Грција (2018), за прв пат Советот на ЕУ прифаќа да ја стави одлуката за почеток на пристапните преговори во 2018 година на маса, за после одлагањата во 2018 и 2019 година, конечно во март 2020 година, да донесе и Одлука за почеток на пристапните преговори, потврдена од Европскиот совет. Со тоа сите земји-членки (27 во моментов), јасно дадоа до знаење дека сакаат да ја видат Северна Македонија како идна земја членка на ЕУ и се спремни да ги утврдат условите за прием (односно да дефинираат заеднички ЕУ позиции и преговарачка рамка (General EU Position and Negotiating Framework). Одлуката е историска и го отвара патот кон (преговарање) на нова договорна рамка помеѓу Северна Македонија и Европската Унија, во форма на Пристапен Договор, како конечен акт за приклучување на земјата кон ЕУ. Содржината на Пристапниот договор ќе се утврди и ќе биде резултат на пристапните преговори.

Сè додека се преговара новата договорна правна рамка помеѓу Северна Македонија и Европската унија, односно текстот на Пристапниот Договор, во сила останува Спогодбата за стабилизација и асоцијација и сите други придружни договори кои во меѓувреме се склучени помеѓу

Северна Македонија и ЕУ (а ги има многу, во делот на транспорт, енергетика, земјоделие, соработка во правосудството, полициска соработка, безбедност на границите итн.).
Кога ќе завршат преговорите, Пристапниот договор се потпишува и ратификува од страна на сите инволвирани во преговорите. Во Северна Македонија ќе се спроведе и Референдум за пристапување кон Европската унија заради пренесување на дел од својот суверенитет на ЕУ.
Ќе престане да важи Спогодбата за стабилизација и асоцијација и сите други придружни договори и акти, но и сите други билатерални договори за слободна трговија (или други меѓународни договори) кои до тогаш сме ги склучиле со трети страни (пр. Турција, Украина итн.), а се потенцијално во колизија со Пристапниот договор (во целост или парцијално). Од тој момент, Северна Македонија преминува од статус на пристапна земја, во статус на земја членка со сите права и обврски, при што понатаму, целокупното европско право и пракса, ќе го комплементира нашето национално законодавство, а за имплементацијата, покрај нашите национални тела, ќе се грижат и институциите на Европската унија.

Општа ЕУ позиција со преговарачка рамка

Во услови на пандемија и силни негативни влијанија на политичката и економската внатрешна и надворешна позиција на ЕУ, како и ефектот од БРЕГЗИТ-от кој е сè уште незатворено прашање, процесот на проширување се чини како единствена светла точка каде работите се одвиваат според планираното. Европската комисија и Комесарот Вархеи, но и земјите членки, и Хрватска како претседавач со Советот на ЕУ во моментот, може да запишат успех на конто на проширувањето и реализација на своите ветувања до земјите од Западен Балкан.

На 6-ти мај се реализираше видео-конференциски Самит ЕУ-Западен Балкан (Zagreb Summit), кој имаше работна, но и симболична природа со цел да ја покаже цврстата определба на ЕУ да продолжи со заокружување на проширувањето. Самитот заврши со усвојување на Декларација/заклучоци (Zagreb Declaration)[1] со која, покрај осврт на преземените мерки и солидарноста за борба против последиците од коронавирусот, повторно се потврди и јасната европска перспектива на земјите од Западен Балкан. Со Декларацијата е даден целосен респект на основните принципи и вредности, вклучително и владеење на правото, а најавено е и до на есен да се дефинира и Економски и инвестициски пакет за поддршка и динамизирање на развојот на Западниот Балкан, со цел намалување на економските диспаритети. Се разбира, како и на секоја средба на високо ниво, не изостанаа и дипломатски „издејствувани“ пораки[2] за речиси сите земји од нашиот регион (Србија, Косово, БиХ, Црна Гора), вклучително и за Северна Македонија. Така, Бугарија (и Грција) обезбедија во текстот на Декларацијата да се вметне реченица која се однесува

1 Европски Совет. 2020. Декларација од Загреб, достапна тука https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/06/zagreb-declaration-6-may-2020/ (пристапено 25.05.2020)

2 Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје. 2020 Реакција на Институт за демократија за исходот на Самитот на ЕУ и Западен Балкан во 2020 во Загреб, достапно тука https://idscs.org.mk/en/2020/05/07/institute-for-democracys-reaction-on-the-outcome-of-the-2020-eu-western-balkans-summit-in-zagreb/ (пристапено 24.05.2020)

на имплементацијата со видливи резултати, на нашите меѓусебни билатерални договори, што создава потенцијал да се компликува процесот на усогласување на текстот на нацрт-преговарачката рамка.

Заедно со одлуката на Советот на ЕУ за почеток на преговорите, Европската комисија доби мандат да ја подготви (општата позиција на ЕУ, заедно со) преговарачката рамка за условите под кои ЕУ ќе ја прими Северна Македонија како своја членка (истата постапка тече паралелно и за Албанија). Европската комисија го подготвува првиот нацрт на преговарачката рамка кој, според неформална најава, од почетокот на јуни[3] ќе го отвори најпрвин на состанокот на Колегиумот, преку КОЕЛА (Комитетот за проширување е тело на Советот на ЕУ задолжено за проширување и преговори) ќе влезе во процес на усогласување со сите земји членки. Потоа ќе мора да помине низ процедурата на КОРЕПЕР (Комитетот на постојаните претставници на земјите-членки) пред усвојувањето од страна на Советот на ЕУ за општи работи (СОР), како и потврдувањето од страна на Европскиот совет.

Преговарачката рамка се смета за најважен документ со кој земјите членки ги утврдуваат основните позиции за преговори со кои ја обврзуваат Европската комисија, која ги води технички преговорите во име на земјите членки, да се придржуваат до истите, со обврска за текот и резултатите од преговорите, редовно повратно да ги информира земјите членки. Со преговарачката рамка се дефинира текот, опсегот и структурата, клучните услови кои мора да се прифатат, процедурите и структурите преку кои ќе се одвиваат преговорите до нивното завршување, под клаузулата, „ништо не е договорено додека сè не се договори“, што значи дека преговорите ќе се сметаат за отворени до моментот на постигнување на целосна согласност помеѓу двете страни за целокупниот

---

3 Твит на Оливер Вархеи на 19-ти мај, 2020, достапно тука https://twitter.com/OliverVarhelyi/status/1262794317002874880?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1262794317002874880&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.euractiv.com%2Fsection%2Fenlargement%2Fnews%2Fenlargement-package-postponed-until-autumn-negotiation-framework-to-go-ahead-in-june%2F (пристапено 29.05.2020)

текст на Пристапниот договор и неговото парафирање/потпишување, по што ќе се следи и негова ратификација.

Северна Македонија нема можност за директно интервенирање во текстот на истата. Сепак, очекувањата, кои можат да се влечат од искуството на Црна Гора и Србија, се дека земјата ќе биде консултирана на соодветен начин. Тоа секако носи висок ризик спорните елементи од Декларацијата на Бугарија (од октомври 2019 година),[4] усвоена од страна на Бугарскиот Парламент, чии основни елементи (се однесуваат на условувањето околу употребата на јазикот, употребата на уставното име, малцинските права, читањето на историјата) кои се приложени како еднострана позиција (секоја земја-членка има такво право и можност) кон Записникот од Советот на ЕУ при усвојувањето на Одлуката за почеток на пристапните преговори (од март 2020), да го најдат своето место во Преговарачката рамка.

Битно да се напомне е дека во овој дел, сè уште постојат не докрај разјаснетите елементи од имплементацијата на Преспанскиот договор со Грција[5] и утврдената политичка транзиција на целокупниот национален правен корпус со истиот, кои треба да тече паралелно со процесот на пристапните преговори (5 години од отворањето на секое поглавје, или според новата методологија, од отворањето на секоја група на поглавја). Ова исто така, на соодветен начин, веројатно ќе се најде во Преговарачката рамка. Елементи од овие наши претпоставки поврзани со ставовите на Бугарија и Грција веќе се видливи во текстот на Декларацијата/заклучоците од Загребскиот Самит во делот на регионална соработка и зајакнување на добрососедските односи.[6]

4 Бугарскиот Парламент усвои Декларација за Северна Македонија и Албанија, со која се утврдуваат предусловите под кои овие земји можат да ги започнат пристапните преговори. Декларацијата беше усвоена со 129 гласа за, 4 против и 1 воздржан.

5 Конечна спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите Нации, за престанување на важноста на привремената спогодба од 1995 г. и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните. 2018. Достапно тука: https://www.mfa.gov.mk/mk/page/1708/ (достапно 26.05.2020)

6 Европски Совет. 2020. Декларација од Загреб, достапна тука https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/06/zagreb-declaration-6-may-2020/ (пристапено 25.05.2020)

Прва меѓувладина конференција за пристапување на Северна Македонија во Европската Унија

–

Дискусијата и процесот на усогласување на текстот на општата позиција на ЕУ и преговарачката рамка помеѓу земјите-членки, според досегашните искуства (Црна Гора и Србија), би можело да трае неколку месеци (помеѓу јули и декември). Имајќи ја предвид комплексноста на Преговарачката рамка за нас (нови правила согласно новата ревидирана Методологија), и најавените барања од страна на Бугарија (и Грција), нацрт текстот се очекува да предизвика сериозни дискусии во телата на ЕУ (КОЕЛА, КОРЕПЕР и СОР).

По усогласувањето на преговарачката рамка за Северна Македонија, ќе се создадат и услови за одржување на Првата Меѓувладина Конференција (ПМК). Како што стојат работите во моментов, очекувањата се таа да се одржи за време на германското претседавање со Советот на ЕУ во втората половина од 2020 година. Сепак, датум сѐ уште не може да се прецизира бидејќи истиот зависи од утврдувањето на Преговарачката рамка.

Околностите во кои ќе се утврдува текстот за македонската Преговарачка рамка се комплексни, бидејќи на Германија и претстои огромна работа на повеќе полиња истовремено и тоа, од менаџирање на единството на ЕУ во услови на Корона кризата и во услови на длабока рецесија, затворање на преговорите со земјите-членки за новата повеќегодишна финансиска перспектива 2021-2027, утврдување на новиот буџетски план под ударот на коронавирусот итн.[7] Сите овие прашања се од егзистенцијален

[7] Затворање на прашањето на употребата на Европскиот механизам за стабилност и евентуалните коронаобврзници, обезбедување на функционирањето на единствениот пазар, вклучително и примената на правилата на заштита на конкуренцијата и државната помош, како и со владеењето на првото, да ја врати довербата во основните постулати на кои почива ЕУ, тргнувајќи од принципот на солидарноста

карактер за ЕУ и за тоа каква ЕУ ќе постои по надминувањето на оваа најголема криза со која се соочува светот до сега.

Ова значи дека овие прашањата ќе бидат опсервирани и дебатирани во рамката на Конференцијата за иднината на Европа, која треба да започне оваа година и да трае до половината на 2022 година, и низ чија призма ќе се адресира и прашањето за комплетирање на ЕУ (политика на проширување).[8]

Во вакви околности прашањето за затварање на преговарачката рамка и одржувањето на Првата МВК секако ќе ја оптовари дополнително агендата на Германија (и на ЕУ во целина) за втората половина на годината. Гледајќи од позитивната страна, тајмингот е идеален доколку овие напори се искомбинираат со евентуалната (но очекувана) заслуга на Германија за успешно затворање на значително зголемената Повеќегодишната финансиска рамка. Дополнително, Берлинскиот процес кој е покренат од Германија, годинава е ко-претседаван од Бугарија и Северна Македонија и се случува токму во овој период, би можел да се искористи за влијание и како инструмент за дијалог и надминување на различните перспективи поврзани со процесот на интеграција на земјата во ЕУ. Секако, тука е и очекуваното усвојување на големиот Економски и инвестициски план за Западен Балкан кој во Загреб (мај 2020) беше само најавен за на есен, а ќе се усвои и промовира[9] за време на претседавањето со Советот од страна на Германија.

МВК е од исклучителна важност поради фактот дека од тоа зависи и кога ќе продолжи аналитичкиот преглед на европското законодавство (скринингот) со

---

8 Говор на германската канцеларка Ангела Меркел од 27 мај, 2020, достапна тука: https://www.kas.de/de/veranstaltungsberichte/detail/-/content/europa-als-solidarische-handlungsfaehige-und-gestaltende-kraft-weiterentwickeln (пристапено на 29.05.2020)

9 Услов за тоа е прво договор во рамките на ЕУ за обемот и приоритетите во новата финансиска перспектива или повеќегодишната финансиска рамка за периодот 2021-2027

втората фаза, односно билатералните скрининзи[10] (на есен или на почетокот на 2021 година), според новата ревидирана методологија за зајакнати пристапни преговори[11]. Билатералните скрининзи ќе се одвиваат според новата Методологија, во период кој нема да биде од една година, почнувајќи со кластерот Фундаменти (Основи), следен од останатите пет кластери (во кои се групирани 33 поглавја), и тоа, Внатрешен пазар, Конкурентност, Конективност (Поврзаност), Земјоделство и Надворешни односи. Редоследот по кој ќе се одвиваат билатералните скрининзи ќе зависи од договорот со Европската Комисија, но и од стратешките приоритети на земјата и институционалната подготвеност за започнување на преговорите.

Заклучоци и препораки поврзани со преговарачката рамка и првата меѓународна конференција

Северна Македонија е во исчекување на преговарачката рамка која ќе го утврди форматот и текот на преговорите до самото членство во Унијата со техничка влада. Фактот дека поради коронавирусот изборите мораат да бидат одложени и државата подолго време функционира со влада која постои со цел да обезбеди чист изборен процес воопшто не се поволни. Низа значајни политички одлуки кои изискуваат полн политички капацитет и чист мандат треба да бидат донесени. Непостоењето на услови, барем засега, за спроведување на

[10] Објаснувачкиот скрининг за 33 поглавја се реализираше помеѓу септември 2018 и декември 2019. Треба да се организира објаснувачки скрининг за новите ЕУ прописи усвоени во овој изминат период, како и за новите области кои се дел од зајакнатата методологија, и тоа, Економските критериуми и Функционални демократски институции

[11] “Rules of Procedure of the EU- North Macedonia Joint Parliamentary Committee,” 2005 http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/164242/JPC%20rules%20of%20procedurefinal-new%20name%202019.pdf

избори негативно ќе се одрази на ЕУ агендата на Северна Македонија, од причина што подготовките за следната фаза (билатералните скрининзи), како и лобирање кај земјите членки и во институциите на ЕУ, за обезбедување на што е можно поповолен текст на општите ЕУ позиции и преговарачката рамка е исклучително тешко при постоење на вакви, вонредни околности.

Во насока на пресретнување на барањата и ставовите на одредени земји-членки, особено оние кои произлегуваат од билатералните договори со Бугарија и Грција, потребно е дефинирање и усвојување на аргументирани ставови преку постигнување на консензус меѓу главните политички чинители во државата за тоа што не би било поволно за нас, доколку се вклучи во преговарачката рамка. На оваа постапка треба да и претстои детална анализа на сите позиции на Бугарија и дефинирање на тоа каде има простор (доколку има се разбира) за градење на компромисни позиции; додека пак, во однос на Грција, потребно е усвојување на јасна државна позиција околу имплементацијата на Преспанскиот договор, особено во делот кој се однесува на политичката транзиција која ќе има директно влијание врз текот на пристапните преговори.

Потребно е интензивирање на дијалог со земјите пријатели на проширувањето (Талин Група),[12] особено на оние кои ќе претседателствуваат со Советот на ЕУ во периодот клучен за втемелување на базичните принципи на преговарачкиот процес. Покрај нив, потребно е, и интензивирање на соработката со Албанија и размена на информации во оваа фаза на подготовка на Преговарачките рамки, со целосно разбирање дека понатамошниот процес на пристапни преговори секоја земја поооделно ќе го трасира и динамизира.

[12] 14 земји-членки на ЕУ кои јасно го поддржуваат проширувањето

Информации за КАС

–

Слобода, правда и солидарност се основните начела врз кои почива работата на фондацијата Конрад Аденауер Штифтунг (КАС). КАС е политичка фондација тесно поврзана со Христијанската Демократска Унија на Германија (ЦДУ). Ние работиме на образовни програми за општеството и соработуваме со владини институции, политички партии, граѓански организации и избрани елити, градејќи силни партнерства. Заедно со нашите партнери даваме придонес кон создавањето на меѓународен поредок, кој овозможува секоја земја да се развива во духот на слободата и својата одговорност.

Контакт податоци за КАС

-

Адреса: ул. Ристо Равановски
бр.8, 1000 Скопје.
Телефонски број/факс:
+389 2 321 70 75; +389 23 21 70 76,
електронска пошта: Skopje@kas.de

Информации за ИДСЦС

–

ИДСЦС е тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Северна Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето на одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува на соживот помеѓу различностите.

Контакт податоци за ИДСЦС

-

Адреса: ул. Мирослав Крлежа
бр. 52/1 /2, 1000 Скопје
Тел. бр./ факс: +389 2 3094 760 ,
електронска пошта: contact@idscs.org.mk

Информација за авторите

–

Драган Тилев е истражувач соработник при Институтот за демократија „Социетас Цивилис", државен советник за европски прашања и член на Кабинетот на Заменик претседателот на Владата задолжен за европски прашања, со над 35 години професионално искуство. Во последните 26 години тој е директно вклучен во сите поважни активности поврзани со интеграцијата на земјата во ЕУ, со фокус на координација и подготовка за пристапните преговори. Од 2010-2014 тој беше во Брисел како Министер советник во Мисијата при ЕУ.

Зоран Нечев е постар истражувач во Центарот за европски интеграции во рамките на ИДСЦС. Неговото поле на академски и професионален интерес ги вклучува проширувањето на ЕУ, европеизација, политика на условеност, Западен Балкан, правда и внатрешни работи.

Линк

–

Ова издание е електронски достапно на:

-

https://idscs.org.mk/mk/portfolio/ѓаволот-се-крие-во-деталите-преговара/

Краток документ за
јавни политики бр.23/2020

Ѓаволот се крие во деталите: преговарајќи го членството на Северна Македонија во Европската Унија

Автори: Драган Тилев и Зоран Нечев

-

маj 2020

IDSCS | Institute for Democracy
Societas Civilis -Skopje

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG