

**3
6
9**

ТРКА НА 3, 6 И 9 СО ПРЕЧКИ
Набљудување на
спроведувањето на првите
три месеци од Планот 3-6-9

Ноември 2017

*Гледиштата изразени во овој извештај се на авторите
и не нужно ги одразуваат гледиштата на Фондацијата
Конрад Аденауер и Институтот за демократија
“Социетас Цивилис” - Скопје.*

ИМПРЕСУМ

Наслов: Трка на 3, 6 и 9 со пречки. Набљудување на спроведувањето на првите три месеци од Планот 3-6-9, ноември 2017

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

Автор: Зоран Нечев

во соработка со Иван Николовски

Лектура: Винета Огненоска

Дизајн и подготовка: Владимир Барлакоски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.kas.de/mazedonien/>

<http://www.idscs.org.mk>

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

323.1(497.7)“2017“(047)

НЕЧЕВ, Зоран

Трка на 3, 6 и 9 со пречки : набљудување на спроведувањето на првите три месеци од Планот 3-6-9, ноември 2017 / автор Зоран Нечев. - Скопје : Институт за демократија Социетас Цивилис - (ИДСЦС), 2017. - 15 стр. ; 21 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 15

ISBN 978-608-4775-25-6

а) Македонија - Демократски процеси - Извештаи
COBISS.MK-ID 105159178

ТРКА НА 3, 6 И 9 СО ПРЕЧКИ НАБЉУДУВАЊЕ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ПРВИТЕ ТРИ МЕСЕЦИ ОД ПЛАНОТ 3-6-9

Автор: Зоран Нечев

*Nothing is possible without men;
nothing is lasting without institutions.*

- Jean Monnet -

Амбициозна цел

Новата Влада на Република Македонија, предводена од Социјалдемократскиот сојуз на Македонија и коалиционите партнери, Демократската унија за интеграција и Алијансата за Албанците, си постави цел да ги отвори перспективите за влез на државата во ЕУ.¹ Ова првенствено значи враќање на чистата препорака за отпочнување на преговори, но и да се убедат Советот и одредени скептични земји-членки дека Македонија е подготвена за тоа. Исполнувањето на препораките содржани во извештајот на Прибе од 2015 година и Итните реформски приоритети е клучно за добивање безусловна препорака за отпочнување на преговорите за членство од страна на Европската комисија.

¹ Изјава на Н.Е. Зоран Заев, Претседател на Владата на Република Македонија на 72та сесија на пленарната седница на Генералното собрание на Обединетите Нации.” Организација на Обединетите Нации, 2017, 4.

Последниот годишен извештај на Европската комисија од 2016 ја окарактеризира Македонија како „заробена држава“ со заробени институции, воедно истакнувајќи дека земјата се соочува со најтешката политичка криза од 2001 година.² Ова е прв случај во процесот на пристапување, кога на Македонија ѝ се дава една ваква негативна дијагноза. Соочена со политичка неизвесност во која функционираше државата во изминатите две години, поставувањето на една ваква цел од страна на Владата изгледа, амбициозно.

Во текот на септември 2017, групата на истакнати експерти по право предводена од Прибе го објави и својот втор извештај со препораки. Во овој извештај, покрај тоа што се осврнува на препораките од 2015, дава и нови препораки за реформи кои Македонија треба да ги следи и исполни за да се спречи можноста една „заробена држава“ да се замени со друга.³ Имајќи го предвид горенаведеното, Владата треба сериозно да се посвети на спроведувањето на реформите, притоа следејќи ги препораките на Прибе од 2015 и 2017, како и итните реформски приоритети.

Операционализирањето на ваквата заложба на Владата започна со објавувањето на планот за реформи поврзани со процесот на пристапување, насловен План 3-6-9. Генезата на ваквиот наслов произлегува од временската рамка кој истиот ја поставува за завршување на одредени активности поврзани со ЕУ реформите и чие завршување соодветствува со времето на објавувањето на редовниот извештај за Македонија од страна на Европската комисија. Планот е објавен

2 Европска Комисија, “Извештај за Република Македонија 2015,” Европска Комисија, 2015, 8; “Извештај за Република Македонија 2016,” Европска Комисија, 2016, 4, 8.

3 Група експерти, “Оценка и препораки на групата експерти за системските прашањата од владеење на правото 2017,” Европска Комисија, 2017, 3.

на 04.07.2017, речиси еден месец по формирањето на новата Влада.

Враќање кон демократијата

Во насока на добивање на чиста препорака за отпочнување на преговори со ЕУ и создавање на позитивна клима за напредок во преговорите со Грција, потребно е Македонија да покаже политичка зрелост и способност да ги спроведе реформските чекори кои, барем декларативно, ги поддржуваат сите политички и институционални чинители. Оттука, Владата во која, пред сè, лежи и најголемата одговорност, треба да преземе конкретни чекори кон постигнување на широк политички консензус и поддршка од сите политички партии, особено од парламентарните. Натпартиската сплотеност околу напорите за реализирање на стратешката определба за членство во ЕУ преку усвојување на Декларација во Собранието⁴ е чекор во вистинска насока, но истовремено, таа не претставува суштинска поддршка за активностите и реформите кои произлегуваат од овој пат. Владата редовно треба да известува и да се консултира за Планот 3-6-9 со сите политички партии како во рамки на собраниската Комисијата за европски прашања така и на пленарните собраниски седници. Ова е важно како заради информирање на засегнатите страни, така и заради усогласување на реформите на највисоко можно ниво.

Сепак, враќањето кон демократијата треба да се направи со целосно почитување на начелото на поделба на власта.

4 Комисија за европски прашања, “Декларација за забрзување на реформските и интегративните процеси за зачленување на Република Македонија во Европската Унија и НАТО,” Собрание на Република Македонија, Јули 14, 2017.

Ова е од особено значење, имајќи предвид дека Македонија се обидува да излезе од состојбата на т.н. „заробена држава”. Оттука, карактерот на овој реформски план треба да ја отсликува оваа реалност. Со оглед на фактот дека Владата е таа која известува во Брисел за сработеното, таа ја има и најголемата одговорност при составувањето и спроведувањето на планот. Формулирањето на активностите и реформските зафати во областите кои се во надлежност на другите столбови на власта, пред сè законодавната и судската, мора да се направи со посебна претпазливост. Се добива впечаток дека, сè уште, не е достигнато потребното ниво. Во областа која ги покрива активностите предвидени за работата на Собранието, единствена активност на Владата може да биде да наложи на своите функционерите и раководителите во министерствата и органите во состав, како и во останатите тела основани од Владата, задолжително да присуствуваат на покани за присуство на собраниски седници поврзани со Планот 3-6-9, но и пошироко. Дополнително, потребно е да се размислува дали отсуството на горенаведените носители на функции може да биде основ за нивно санкционирање. Само така Владата ќе покаже вистинско разбирање за својата улога во демократскиот систем на владеење и ќе остави простор самото Собрание да поттикне реформи кои ќе придонесат за негово поефикасно и посуштинско функционирање. Оттука, сите предложени мерки во областа „Собрание“ треба да произлегуваат од, и да се промовираат преку предлози кои доаѓаат од самите политички партии претставени во Собранието во соработка со претставници од Владата. Исто така, областа посветена на кохабитацијата со Претседателот предвидува активности кои исто така излегуваат надвор од ингеренциите на извршната власт како на пример, избор на член во Советот на јавни обвинители и Уставниот суд.

Оценка на реалната состојба

Врз основа на методологија за следење на имплементацијата на Планот 3-6-9, се утврди дека од вкупно 73 активности, 41% од активностите се исполнети, 16% од активностите се делумно исполнети, 14% се неисполнети, додека 29% од активностите се немерливи.

И покрај амбициозноста на Владата за враќање на патот кон ЕУ, активностите предвидени во Планот се далеку од посакуваното ниво на реформски активности кои Секретаријатот за европски прашања (СЕП), а со тоа и Владата, има капацитет да ги подготви и следи. Во него ниту се утврдени реформските цели за секоја поединечна приоритетна област, ниту пак е приложено објаснување за начинот на кои едни области се приоритизирани во однос на други. Дополнително, во преамбулата на Планот се посочуваат мноштво документи од кои се влечат приоритетите на истиот. Сепак, во Планот недостасува објаснување или поврзување на зададени активности со активностите и предлозите за реформски зафати во документите на кои истиот тој се повикува. Исто така, забележливо е отсуството на голем број активности кои би требало да ги адресираат клучните препораки и приоритети содржани во Извештајот на Прибе и итните реформски приоритети. Таков е примерот со препораките за реформи во независните надзорни и регулаторни тела – области за кои екстензивно се говори во препораките на Прибе.⁵ Речиси и да нема предвидени активности во овие области во делот 3. Дополнително, некои од активностите предвидени во делот 3 несоодветно ги адресираат горенаве-

5 Група експерти. Република Македонија: Препораки на групата експерти за системските прашања на владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите објавено во пролетта 2015.” Европска Комисија, 2015, 13–18.

дените препораки и приоритети. На пример, во областа на медиумите, делот 3 предвидува преглед на сите досегашни случаи на физички и вербални напади и притисоци врз новинарите,⁶ но не кажува ништо за тоа како ќе се постапи со случаите на тужби за клевета кон новинарите од страна на политичарите, кои често се употребуваат како притисок врз медиумите.⁷

Од огромна важност е да се спомене потребата за усогласување на реформските активности во Планот 3-6-9 со Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА). Овој документ претставува клучен, стратешки документ, кој ги вклучува приоритетите, динамиката на усогласување на националното законодавство со европското, како и прилагодувањето на националните институции кон европските административни структури. Постигнувањето на комплементарност е важно од причина што Планот 3-6-9 е вонреден инструмент со одреден рок на траење. Врз основа на последната НПАА (2016 – 2019)⁸ и анексот (2017 – 2020)⁹, како пример за поврзување може да се посочат Законот за судовите, Законот за Судскиот совет, Народен правобранител, Законот за следење на комуникациите и Законот за азил и привремена заштита – закони кои опфаќаат прашања кои се предмет на интерес на Планот 3-6-9. Сепак, очигледно е

6 Влада на Република Македонија, “План 3-6-9,” Секретаријат за европски прашања, Јули 4, 2017, 4,

7 Група експерти. Република Македонија: Препораки на групата експерти за системските прашања на владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите објавено во пролетта 2015.” Европска Комисија, 2015, 20.

8 Секретаријат за европски прашања, “Преглед на националните правни акти кои се предмет на усогласување со законодавството на ЕУ 2016,” Март 17, 2016.

9 Секретаријат за европски прашања, “Преглед на националните правни акти кои се предмет на усогласување со законодавството на ЕУ 2017-2020,” Март 17, 2016.

дека ниту еден од погоре наведените закони не е усвоен во предвидениот временски рок согласно НПАА.

Одредени активности предвидени во планот не претставуваат реформски зафати, на начинот на кои се дефинирани, и воедно не оставаат простор за утврдување показатели за нивната имплементација. Таков е примерот во делот на миграциите каде се утврдува активност 'иницирање технички состаноци со ЕК за усогласување на националниот систем со релевантните барања на ЕУ и Шенген правилата' или пак активноста 'одржување редовни консултации со ЕК по однос на текстот на нацрт-стратегијата' во делот на судските реформи. Во ваквите и слични активности кои водат до одредени законски измени или други акти, се препорачува нивно преформулирање кое би водело кон нивна конкретизација со точно дефинирани активности и процесни фази. Дobar пример за тоа е методологијата која се користи при изработка на НПАА, според која процесот на усогласување на националното со правото на ЕУ, се утврдува согласно неколку показатели: 1) усвоени и објавени Закони во Службен весник, 2) закони кои се влезени во собраниска процедура, 3) закони кои се во владина постапка, 4) закони кои се во фаза на меѓуресорска консултација 5) закони чиј текст е во фаза на подготвување. Што се однесува во активностите кои опфаќаат дијалог или консултации, тие треба да содржат планирана динамика на одржување на средби како и модалитет на консултации и вклучување на засегнати страни.

Суштинска е и потребата за дефинирање на крајната цел на предложените активности и реформи. Иако е направен обид за тоа, планот недоволно ја отсликува насоката и целта која Владата сака да ја заземе односно исполни. Следствено на ова, необјавувањето на деловите 6 и 9, при објавувањето на планот, значително го отежнува неговото следење и остава впечаток на непостоење на јасно утврден

курс на спроведување на реформите.

Ова остава впечаток дека поединечните делови од Планот не се комплементарни едни со други, додека реформските активности немаат континуитет. Со други зборови, се поставува прашањето дали оние активности кои нема да се исполнат во рамки на предвидениот рок од три месеци и оние активности за кои се предвидува само почетната фаза на реализација ќе бидат опфатени во делот 6 односно 9 од планот. Во оваа група спаѓаат и активностите за формирање на работна група како почетна фаза кон подготовка на одредено законско решение, а такви ги има речиси во сите реформски области опфатени со планот.

Други пак активности претставуваат манифестација на политичка волја. На пример, во делот на судските реформи, предвидена е активност која предвидува „охрабрување“ на Судскиот совет од страна на Владата во насока на поттикнување на судиите да пријавуваат притисоци при нивното работење. Слична е и активноста која предвидува давање поддршка на работата на Специјалното јавно обвинителство. Исто така, присутни се и активности, како на пример, зајакнување на капацитети на Народниот правобранител, кои воопшто не припаѓаат во областите со кои се опфатени – во конкретниот случај „судството“.

На крај, Владата треба да ги земе предвид и сопствените административни капацитети при конципирање на активностите и реформите. Оттука, земајќи ја предвид општествено-политичката состојба, она што е веќе предвидено во Планот и она што допрва ќе биде, треба да биде реално и остварливо во зададениот рок. Треба да се избегнува ситуацијата во која ќе се постават превисоки цели во една нерална временска рамка. Секако, ова не смее да се прави по цена на непреземање активности односно неотпочнување

на важните реформи за кои е потребен подолг временски период.

Вклучувањето стручњаци и експерти надвор од државната служба е повеќе од потребно за постигнување на целта и отпочнување на преговорите. Вакви примери веќе има во нашето соседство, во земји кои се далеку понапред во евроинтеграциските процеси. Повиците на Претседателот на Владата – Заев и Потпретседателот за европски прашања – Османи за транспарентност и вклученост на засегнатите страни во евроинтеграциските процеси се чекори во таа насока, но, сè уште, се чека на нивно понатамошно операционализирање. Доколку остане на нивото за делот 3 од планот, тогаш тие повици ќе останат само на декларативно ниво. Иако е за поздравување присуството на високи претставници на Владата на средбата со граѓанските организации на кои, меѓу другото се дебатираше и за Планот 3-6-9, истиот модел на вклучување и соработка на граѓанските организации со Владата не придонесува за вистинско и суштинско вклучување на граѓанските организации во следењето, унапредувањето и промовирањето на реформскиот план. Оттука, се наметнува потребата од итно структурно вклучување на поширокиот граѓански сектор во процесот. Согласно воспоставената пракса и функционирањето на меѓуресорската работна група за следење на имплементација на Планот 3-6-9 во Владата, еден од предлозите кои би требало да се разгледува би било вклучување преку редовно информирање (најмалку еднаш месечно) на граѓанските организации од страна на оваа ад хок експертска група. Ова ќе придонесе кон подобра соработка, подобрување на условите за следење и коментирање за реформските зафати навреме, а не откако истите ќе започнат со имплементација. Сето ова е во насока на постигнување на подобри резултати на еден поефективен начин и придвижување на државата во евроинтеграциските процеси.

Правилно утврдување на приоритетите

Треба да се надмине воочениот недостаток на соодветно приоритизирање на реформите во Планот, како на ниво на приоритетни области, така и на ниво на активностите во рамки на областите. Несоодветната приоритизација на реформските области и активностите е суштинска, но и видлива имајќи го предвид распоредот според кои областите и активностите се претставени. На пример, реформите во судството се посочени како примарни и во препораките на Прибе и во Итните реформски приоритети, додека во Планот 3-6-9 тие се посочени како осма по ред реформска област. Поконкретно, на ниво на активности, во областа на судските реформи, најнапред се предвидени измени на закони од областа на судството, по што е предвидено формирање на работни групи за изработка на нацрт-стратегија за реформа на правосудниот систем, за на крај, да се превиди формирање на Совет за спроведување на реформите во правосудството кое е надлежно за пишување на нацрт-стратегијата. Сето ова создава конфузија кај читателот и впечаток дека активностите се наведени без да се има предвид големата слика, фазите на реформскиот процес и крајната цел кон која треба да води новата стратегија. Исто така, се добива нејасна слика за важноста на едни реформи во однос на други.

Истовремено, важно е да се утврди и различната тежина на реформите во самиот План. На пример, областа „миграции“ опфаќа реформи чие исполнување, онака како што е предвидено, не би требало да наиде на поголеми потешкотии во спроведувањето. За разлика од овој дел, делот на судски реформи има огромна тежина, директно допира до суштината на „ослободување“ на „заробената држава“

и заробените институции. Покрај ова, спроведувањето на овие реформи треба да почива на широк политички и институционален консензус бидејќи има мноштво на закони за кои е потребно повеќе пратеници од постоечкото владеечко мнозинство во Собранието. Оваа ситуација воопшто не е рефлектирана во рамки на Планот. Притоа, изнајденото решение за вклучување на главните засегнати страни во овој дел, пред сè Судскиот совет, испраќа негативна слика за намерите на Владата во спроведувањето на реформите, преку директно посочување на член на работната група од оваа институција.

Методологијата по која ќе се следи имплементацијата на Планот 3-6-9

Исполнетоста на активностите се следи преку утврдување на сопствени показатели и во одредени случаи потпоказатели. Мерењето на статусот на исполнетост на активностите ќе се одвива според следната логика: 1. Спроведено; 2. Делумно спроведено (во тек); 3. Неспроведено; 4) Немерливо/ не може да се утврди. Ваквиот начин на следење произлегува од самата природа и начинот на кој се утврдени активностите во Планот.

Спроведено: За исполнети се сметаат оние активности чии показатели укажуваат дека предвидената активност е исполнета во рамки на предвидениот временски рок од 3 месеци односно заклучно со локалните избори.

Делумно спроведено (во тек): За делумно исполнети се сметаат оние активности чии показател и потпоказатели се делумно исполнети; исполнет е само еден од показателите (во

случај на повеќе показатели); или исполнети се показателите, но не и потпоказателите.

Неспроведено: За неисполнети ќе се сметаат оние активностите чии показатели и потпоказатели укажуваат дека предвидената активност не е исполнета во рамки на предвидениот временски рок.

Не може да се утврди: За активностите чиј статус на исполнетост нема да може да се утврди се сметаат оние активности за кои нема да постои кредибилен извор дека се спроведени, неспроведени, односно делумно спроведени; активности кои треба да се реформулираат со цел да се утврдат показатели; активности кои по својата природа се ресорна надлежност на надлежната институција како и активности кои по својата природа не се мерливи.

При утврдување на статусите на исполнетост за секоја од активностите постои извор, кој служи како доказ и поткрепа дека кодирањето на истиот е извршено во согласност со предвидените методолошки упатства.

Библиографија:

Влада на Република Македонија. “План 3-6-9.” Секретаријат за европски прашања, 4ти јули, 2017. <http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Plan%203-6-9%20MK.pdf>.

Група експерти. “Оценка и препораки на групата експерти за системските прашањата од владеење на правото 2017.” Европска Комисија, 2017. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf.

———. “Република Македонија: Препораки на групата експерти за системските прашања на владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите објавено во пролетта 2015.” Европска Комисија, 2015. [files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf).

Европска Комисија. “Извештај за Република Македонија 2015.” Европска Комисија, 2015.

———. “Извештај за Република Македонија 2016.” Европска Комисија, 2016.

Заев, Зоран. “Изјава на Н.Е. Зоран Заев, Претседател на Владата на Република Македонија на 72та сесија на пленарната седница на Генералното собрание на Обединетите Нации.” Организација на Обединетите Нации, 2017.

Комисија за европски прашања. “Декларација за забрзување на реформските и интегративните процеси за зачленување на Република Македонија Во Европската Унија и НАТО.” Собрание на Република Македонија, 14ти јули, 2017.

Секретаријат за европски прашања. “Преглед на националните правни акти кои се предмет на усогласување со законодавството на ЕУ 2016,” 17ти март, 2016.

———. “Преглед на националните правни акти кои се предмет на усогласување со законодавството на ЕУ 2017-2020,” 17ти март, 2016

ТРКА НА 3, 6 И 9 СО ПРЕЧКИ
Набљудување на
спроведувањето на првите
три месеци од Планот 3-6-9

Ноември 2017