



Карантин во Тирана. Хектор Д. преку „Фликр“ преку лиценцата „криејтив комонс“

КРАТОК ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА

**Влијанието на Ковид-19 на
владеењето и демократскиот надзор**

**Случаите на Албанија, Косово
и Северна Македонија**

Влијанието на Ковид-19 на владеењето и демократскиот надзор

Случаите на Албанија, Косово и Северна Македонија

Од Центарот за европски безбедносни студии (уредник Јос Бунстра)

Вовед

Пандемијата на Ковид-19 тешко го погоди Западниот Балкан. Не само што ова беше (и уште е) закана за здравјето и благосостојбата на граѓаните, туку е и искушение за младите демократски институции. Како и во многу други региони во светот, и владите на Западниот Балкан презедоа рестриктивни мерки без соодветен надзор од собранието или од другите демократски надзорни органи. Во некои земји владите ги злоупотребија неограничените овластувања за да протуркаат недемократско законодавство или дополнително да ги утврдат авторитарните тенденции. А во други, институциите за надзор успеаја за кусо време повторно да ги стекнат овластувањата за да бараат отчет од владите.

Ситуацијата во Албанија, Косово и Северна Македонија имаше и позитивни и негативни аспекти, а беше приближно иста во трите земји. Добро е што младите демократски институции во овие три земји докажаа дека се доволно еластични за да ги издржат предизвиците на забраните за движење и вонредните состојби. Фактот што системот не се распадна, што преовлада правната држава и што владите во најголем број случаи делуваа совесно кога се залагаа за безбедност за популацијата може да се протолкува како позитивен знак. Лошо е што секојдневната практика на демократски надзор преку парламентот и другите институции – што веќе беше проблематична – беше дополнително ослабната, а и во некои случаи главно отсутствуваше, на пример во ситуации кога требаше да се контролира начинот на кој владата ја користи надворешната финансиска помош за развој.

Клучни точки:

Албанија, Косово и Северна Македонија презедоа строги и рестриктивни мери фокусирани на безбедноста, што беа општо земено добро прифатени од народот, кој беше и тоа како свесен за крвката состојба на здравствените системи.

Владините чекори за борба против Ковид-19 и последователниот надзор беа отежнати поради политички немир: во албанскиот парламент нема партии во опозиција; кабинетот во Косово, кој веќе беше во незавидна положба, колабира поради мерките поврзани со Ковид-19; а во Северна Македонија изборите беа во тек.

Во сите три земји ќе треба да размислат како да напредуваат во поглед на изградбата и обединувањето на демократските институции, бидејќи кризата ја истакна нивната крвкост, но и нивната еластичност за да можат да функционираат во тешки услови.

Во овој краток документ за јавна политика се дискутира за демократското владеење во Албанија, Косово и Северна Македонија, а и се прави проценка на еластичноста на демократските институции во поглед на тоа колку се способни за надзор на владата за време на забраната за движење. Ова е исход од соработката на група државни службеници и чинители од граѓанското општество од Албанија, Косово и Северна Македонија во рамките на проектот ДЕКОС. Преку низа онлајн дебати и преписки, следниве стручњаци ги понудија своите гледишта и обезбедија информации за статусот на демократскиот надзор за време на пандемијата на Ковид-19. *Заре Алиу, Хана Бајрактари, Јос Бунстра, Славица Димитријевска, Меријн Хартог, Александра Јовевска Ѓорѓевиќ, Александар Николов, Љуљзим Пеќи, Еринд Пирани, Алфонц Ракај, Енеа Шехај, Александар Стојановски, Беса Таузи и Бленд Зирапи.* Од краткиот документ за јавна политика добиваме претстава за тоа како функционираат албанската, косовската и македонската демократија кога се под притисок, а истовремено во документот се предлагаат идеи за зајакнување на механизмите за надзор во ова тешко време.

За ДЕКОС

Проектот „Развој на капацитети, соработка и култура во надзорот врз безбедносните сектори во Албанија, Косово и Северна Македонија“ (2019-22) има за цел да ги оспособи демократските институции и чинители да ја вршат својата функција на демократски надзор на безбедноста. Тоа го прави со зголемување на **капацитетите**, подобрување на **соработката**, и да негува **култура** на надзор во безбедносните сектори на Албанија, Косово и Северна Македонија. ДЕКОС се состои од **компоненти за градење капацитети и истражување**, што се насочени кон чинителите што вршат демократски надзор – парламентите, независните институции и советодавните тела; но и организациите од граѓанското општество – во Албанија, Косово и Северна Македонија.

Поради пандемијата на Ковид-19, голем дел од истражувањето, обуката и активностите поврзани со обука на ДЕКОС во моментот се вршат преку интернет, со помош на интерактивни регионални работни групи, во што спаѓаат предавања, обуки и можности за дебата и размена на гледишта и искуства.

Центарот за европски безбедносни студии соработува преку ДЕКОС со Албанскиот институт за политички студии, Институтот за демократија и медијација од Албанија, Косовскиот институт за политичко истражување и развој, како и Институтот за демократија „Социетас цивилис“ од Северна Македонија. ДЕКОС е финансиран од Министерството за надворешни работи на Холандија.

Променливи влијанија

Пресудна појава за време на пандемијата на Ковид-19 беше променливото ниво на влијание и моќ кај извршната, законодавната и судската власт. Општо земено, извршната власт во сите држави ја зголеми моќта бидејќи владите мораа брзо да реагираат за да го спречат ширењето на вирусот. Според некои, во Албанија имало случаи на злоупотреба на моќ, на пример, со тоа што биле протуркани уставни промени поврзани со изборите. За други, опозицискиот бојкот на парламентот била главна причина за овие појави. На Косово, главна тема на дебатата беше политичката неслога за прогласување вонредна состојба, што резултира со забуна и отсуство на јасна политичка насока од владата формирана помалку од месец дена пред да се воведо забраната за движење. Во меѓувреме, Северна Македонија ја водеше техничка влада, поради што имаше помала веројатност власта да ја злоупотреби моќта.

Би очекувале таквото зголемување на моќта и влијанието врз извршната власт да биде на сметка на законодавниот дом. Меѓутоа, во Албанија, парламентот веќе беше слаб поради отсуството на опозиција. Продолжи да функционира со тоа што ги одобруваше владините политики. На Косово, бидејќи владата немаше мнозинство се одржуваа редовни парламентарни седници, но без јасни исходи. Македонскиот парламент општо земено не беше во тек – додека техничката влада се справуваше со забраната за движење – а предвремените избори, планирани за април 2020 г., беа одложени за јули.

Ситуацијата со судската власт имаше и позитивни и негативни аспекти. Во Албанија се спроведуваат сеопфатни реформи на судскиот систем со цел да се исполнат критериумите на Европската Унија (ЕУ). Судовите беа затворени до крајот на мај. Косовскиот судски систем беше активен од горе до долу – уставниот суд реши дека владините рестрикции не соодветствуваат на законот и граѓаните не можат да поднесат приговор за управни одлуки; сепак, имаше големи одлагања. Судовите во Северна Македонија веќе беа во небрано, имаа потреба од темелни реформи, меѓу другото и за борба со корупцијата. Со Ковид-19 дополнително дојдоа до израз недостатоците на судскиот систем, кој не можеше да се справи со сценарио во кое доминираа рестрикции, но истовремено и почести барања за ангажман.

Се разбира, независните институции и јавните органи имаа драстично ограничен маневарски простор, но сепак вршеа важни улоги, поради што честопати доаѓаше до израз нивната важност. Ова особено се однесува на институциите и органите од полињата на здравството и образованието. Исто така, во сите три земји, народниот правобранител вложуваше напор да постапува по жалбите на граѓаните. Од институциите честопати се бараше да ги засилат активностите и покрај отежнатите услови. На пример, бидејќи институциите, компаниите и поединците почнаа да работат (само) преку интернет, бројот на задачи на албанскиот комесар за заштита на информации и податоци се зголеми повеќекратно.

Како последица на пандемијата, и различни сегменти на граѓанското општество добија поддршка. Во Албанија, обемот на работа на НВО-ата и доброволците веќе се зголеми поради земјотресот во ноември. Сè на сè, во сите три земји, чинителите од граѓанското општество што работеа во општествените сфери и со помош во катастрофи одиграа клучна улога, а во некои случаи дури и интервенираа во ситуации и на места каде што на државата ѝ снемуваше ресурси. Поактивните елементи на граѓанското општество уште повеќе се ангажираа во решавањето најразлични проблеми, од прашањата неповрзани со Ковид-19, како протестот против рушењето на театар во Тирана, до активностите за справување со ненадејниот пораст на семејното насилство во периодите кога имаше забрана за движење. Згора на тоа, се појавија нови групи кои протестираа против ограничувањата за вакцинација.

На аналитичките компоненти на граѓанското општество, како „тинк-тенковите“ и академската заедница, им беше донекаде потешко да реагираат, но како што се прилагодија на работата онлајн, критички ги проценија политиките и трошењето на владите во време на Ковид-19. Префрлањето на спроведување на проектите преку интернет, како и фактот дека донаторите доцнеа со одобрување на (новото) финансирање, беа предизвик за граѓанското општество. Меѓутоа, кога почнаа да работат на интернет, играа важна улога за надзор и за споредување информации, а имаа функција на посредници меѓу власта и народот. Освен тоа, научниците играа клучна улога за на пошироката јавност да ѝ го објаснат вирусот и последиците од вирусот.

Како и во повеќето земји во светот, во Албанија, Косово и Северна Македонија исто така дојде до израз важноста на независните медиуми и известувањето засновано на факти. Според некои стручни лица, медиумите совладаа многу за кусо време и станаа уште попрофесионални, а според други не беа обезбедени доволно квалитетни информации и недостигаше непристрасно известување.

Албанија

Кога се појави Ковид-19 во март, Албанија сè уште закрепнуваше од разорниот земјотрес што ја погоди земјата на крајот од ноември во 2019 г. Илјадници лица сè уште беа без кров над главата и во голем ризик. Сè уште беше на сила вонредната состојба поради природна катастрофа, со која владата може да ги ограничи човековите права и слободи, па парламентот ја продолжи до крајот на јуни. Владата воведо полициски час, кој го спроведуваа полицијата и војската. Албанија ги затвори копнените граници со соседните земји и го ограничи движењето на граѓаните од град во град. Две болници во Тирана, главниот град, беа назначени како болници исклучиво за пациенти што боледуваат од корона. Владата одобри и два пакета за поддршка за фирмите и лицата што беа засегнати од економските последици на Ковид-19.

Ковид-19 и албанскиот парламент

Додека забраната за движење беше на сила привремено беа засегнати албанскиот парламент и неговата улога за надзор. Недостатокот на дигитална инфраструктура резултираше со доцнење. Бидејќи за неколку парламентарни процедури (главно за гласање) е неопходно физичкото присуство, кога забраната за движење беше на сила законодавниот дом беше донекаде потиснат, бидејќи извршната власт презеде строги, но неопходни мерки. Исто така, проблем беше што недостигаа соодветни консултации и јавни расправи, а неколку закони беа донесени без темелна дебата. Ваквата ситуација ги загрижи и граѓанското општество и медиумите.

Би било корисно за албанскиот парламент ако повеќе парламентарци и вработени во парламентот работат од далечина. Ова подразбира широк дијапазон на мерки, од безбеден пристап од далечина до сервери, дигитални потписи и гласање преку интернет. Освен тоа, парламентот треба да има поголем удел во распределбата на буџетот, бидејќи на тој начин ќе може побрзо да изреагира за промените што треба да се спроведат во време на криза.

Со текот на времето, граѓаните беа сè покритички настроени, и институциите за надзор до одредена мера повторно ја стекнаа способноста за следење на политиките и трошењето на владата. За жал, во парламентот сè уште недостигаше опозиција, зашто двете главни опозициони партии го бојкотираа парламентот претходната година. Албанските институции за надзор, претежно парламентот, народниот правобранител и сметководствената комора, ги чека тежок пат додека се обидуваат повторно да станат влијателни во земја која во истата година доживеа протести, земјотреси и Ковид-19. Особено загрижува недоволниот надзор на трошењето на владата, особено во поглед на употребата на значајната помош што ја добива од меѓународните донатори; како што одминува времето, а се намалува итноста на повеќето кризи, може да порасне ризикот од корупција. Граѓанското општество е активен чинител чија цел е да игра конструктивна улога во надзорот и во комуникацијата со јавноста, а и со владата.

Косово

На Косово владата се оформи во февруари 2020 г., токму пред пандемијата на Ковид-19 да загосподари со земјата. Беа преземени строги мерки за да се ограничи ширењето на вирусот, иако на тој начин се создаде тензија меѓу тогашниот претседател Хашим Тачи и тогашниот премиер Албин Курти, на пример за прогласување вонредна состојба. Веќе до крајот на март кабинетот на Курти падна откако беше изгласана недоверба во парламентот. Претходно, во средината на март, владата распредели 10 милиони евра за да се финансираат мерките за ограничување на ширењето на вирусот и за да се зајакне системот на здравствена нега. До крајот на истиот месец, владата која веќе беше преодна, најави пакет од 170 милиони евра за поддршка на општините, бизнисите и поединците. На почетокот на јуни беше оформен нов кабинет (без општи избори) кога во парламентот беше избран премиерот Авдулах Хоти.

Парламентот продолжи да функционира и за време на кризата, но побавно. Владата нема мнозинство, поради што се отежнува владеењето, а улогата на парламентот добива на тежина. Косовските независни институции за надзор продолжија да бидат релативно активни, на пример, народниот правобранител продолжи да постапува по голем број предмети и покрај тоа што беше во транзиција и му се менуваше водството. Фактот што Косово има релативно нови институции, изградени речиси од нула по независноста, позитивно влијаеше на способноста на државата да го издржи шокот од работа преку интернет.

Ковид-19 и косовското граѓанско општество

Граѓанското општество на Косово е сериозен играч. Меѓутоа, организациите на граѓанското општество мораа да ги прилагодат активизмот, надзорот, истражувањето и спроведувањето на проектите. За време на Ковид-19 имаа слаб пристап до информации и во суштина беа изолирани од нивните изборни единици и од активностите на владата. Исто како на парламентот, и на граѓанското општество му беше ограничено овластувањето да врши надзор на строгите безбедносни мерки што беа преземени за да се спречи ширењето на вирусот.

Граѓанското општество исто така играше (или, во некои случаи, требаше да игра) многу важна улога во посредување со информации и до демантирање на големата количина дезинформации. За време на забраната за движење и полицискиот час, не беа достапни информации на јазиците на немнозинските заедници на Косово (што е уставна обврска на владата). Ова очигледно ја засегна безбедноста на тие заедници и ја зголеми веројатноста на граѓаните да им биде изречена парична казна бидејќи не ги почитуваат правилата. Неколку организации на граѓанското општество од заедницата на Косовски Срби, поддржани од организациите на граѓанското општество на заедницата на Косовски Албанци, протестираа против ова, додека НВО-ата на Косовските Срби презедоа иницијатива и почнаа да ги преведуваат владините мерки на српски, и да ги закачуваат на социјалните медиуми.

Поединци и неколку медиуми со огромна брзина ширеа и многу дезинформации и неточни информации. Тука спаѓаа најразлични информации, од потценување на заканата од Ковид-19 до препораки за непроверени терапии, или кревање паника. Косовската влада, медиумите и граѓанското општество општо земено не реагираа на овој феномен, кој ги загрози (и уште ги загрозува) безбедноста на различни делови од општеството. Граѓанското општество треба да биде во тесна соработка со власта со цел да се осмислат и спроведат механизми за побивање дезинформации и неточни информации.

Северна Македонија

Владата на Северна Македонија прогласи вонредна состојба што беше продолжена до крајот на јуни. Општите избори, првично планирани за ноември 2020 г., беа презакажани за април, но поради Ковид-19 датумот беше поместен за јули. За време на кризата напролет и во почетокот на летото, Северна Македонија ја водеше технички кабинет. За справување со вирусот беше осмислен план во три фази: во првата фаза беше прогласен полициски час, при што беше дозволена општа економска активност; во втората фаза, граѓаните смееја да се вратат на работа, при што мораа да се придржуваат до строги здравствени протоколи; и во третата фаза, целосно се вратија на редовната работа. Меѓутоа, ова не беше доволно за да се спречи Северна Македонија тешко да ја погоди вирусот, чија инциденца ја постигна амплитудата на почетокот на летото.

Во првите месеци од пандемијата, демократскиот надзор над владината политика и трошењето беа во втор план. Иако ситуацијата беше таква главно од технички причини, со фактот дека техничката влада уживаше широка поддршка исто така се одвлече внимание од потребата парламентот и другите институции да ѝ вршат надзор. Освен тоа, негативно влијаеше и фактот дека изборите се одржаа среде здравствената криза, бидејќи политичките кампањи се косеа со пораките против Ковид-19, поради што јавноста имаше негативно мислење за реакцијата на власта во поглед на кризата.

Ковид-19 и македонскиот народен правобранител

За време на забраната за движење, македонскиот народен правобранител беше во можност да одговори на повеќето барања на граѓаните. Меѓутоа, за време на забраната за движење владата не го консултира народниот правобранител. Ова беше голема штета, бидејќи канцеларијата можеше да даде препораки за заштита на човековите права за време на ограничувањата.

По почетниот транзиционен период од средината на март до крајот на мај, народниот правобранител брзо се прилагоди за да почне да функционира без состаноци во живо и успеа подобро да одговори на зголемениот број барања на почетокот на летото. Беа спроведени нови кампањи за активностите на народниот правобранител. На крајот на летото, вработените во канцеларијата на народниот правобранител почнаа да вршат теренски посети во земјата, во рамките на можноста, за да се среќаваат со граѓани. Иако има потреба за повеќе хардвер и инфраструктура за работа преку интернет, а и на многу граѓани кои немаат добар пристап до интернет им беше тешко да го добијат народниот правобранител, сè на сè канцеларијата истрајно се придржуваше до овластувањето да ги штити човековите права.

Во следниот период се очекува канцеларијата на народниот правобранител да има зголемен обем на работа, зашто граѓаните имаат сè поголеми грижи околу приватноста на апликацијата „Сопри ја короната“ (апликација за следење на Ковид-19); за тоа како терапијата за Ковид-19 ги истисна редовните итни здравствени интервенции; и во поглед на владината политика за тестирање.

Како понатаму

Во текот на следната година, со помош на неколку едноставни решенија би се овозможило демократскиот надзор над владата да се префрли на интернет (краткорочно). Следните 2-3 години, трите земји треба подетално да го оценат кризниот период и решително да делуваат во поглед на неколку недостатоци (среднорочно). А во следните 4-7 години ќе биде потребно да се вложат дополнителни напори за да се зајакнат и утврдат демократските реформи и евроинтеграциите (долгорочно). Еве неколку идеи за креаторите на политика и чинителите од граѓанското општество:

Краткорочно

- Осмислете безбедни и пристапни интернет-механизми и процедури за парламентот и независните институции. Избегнете да бидете целосно зависни од тие механизми, бидејќи во иднина повторно ќе бидат достапни процедурите и состаноците во живо.
- На вработените во парламентот, кај народниот правобранител, во сметководствените комори, во агенциите за заштита на информации и податоци и така натаму овозможете им (делумно) да работат од дома. Како пример можат да послужат организациите од граѓанското општество, иако треба да заштитат помалку информации и да земат предвид помалку процедури.
- Гледајте суштинските информации од владата да бидат достапни на што е можно повеќе јазици, меѓу другото и на знаковен јазик и на Брајова азбука, бидејќи е неопходно луѓето да разберат.

Среднорочно

- Вклучете ги академската заедница, „тинк-тенковите“ и НВО-ата во проценката на начинот на кој власта реагира на Ковид-19. Што функционираше добро, а што не? Како институциите за надзор во иднина да останат во тек кога има криза?
- Во таа насока, проценете ја улогата на (онлајн) медиумите и осмислете широко-прифатена стратегија за сузбивање дезинформации и неточни информации.
- Зајакнете ги механизмите за законодавен надзор на буџетот и финансиите. Пакетите за помош што ги осмислиле владите мора детално да се испитаат при спроведувањето, а треба да се следи и употребата на финансирање од надворешни донатори.

Долгорочно

- Проценете на кој начин власта и чинителите што вршат надзор можат да имаат полза од довербата што граѓаните ја стекнаа во политичарите и стручните лица кои делуваа за општото добро со тоа што го ограничија влијанието на вирусот. Со други зборови: како да градиме доверба во политиката и бирократијата што се темели на општо добро, место на тесногради клиентилистички интереси?

- Од регионално стојалиште, Албанија, Косово и Северна Македонија, веројатно заедно со други земји во регионот, можат да ги прилагодат политиките на затворање на границите и капацитетот за координација со цел да го спречат ширењето на вирусот.
- Вклучете го она што сте го научиле од демократскиот надзор и реформите во новоразвиените програми за евроинтеграција (преку претпристапните програми во случаите на Албанија и Северна Македонија и преку Договорот за стабилизација и асоцијација во случајот на Косово).

Заклучок

Реакциите и преземените мерки за ограничување на ширењето на Ковид-19 во Албанија, Косово и Северна Македонија беа многу слични. Кога вирусот го преплави Западниот Балкан, во неколку земји во Западна Европа веќе имаше високи стапки на заразеност, а и многу лица беа хоспитализирани. Поради ова, владите на сите три земји мораа да реагираат со преземање темелни и груби мерки, па за кусо време наметнаа вонредна состојба, забрана за движење и полициски час. Овие мерки во јавноста беа во голема мера прифатени, зашто на граѓаните им беше јасно дека здравствените служби нема да можат да се справат со високи стапки на заразеност.

Во Албанија, Косово и Северна Македонија, како и во целиот свет, општо земено отсутуваше демократскиот надзор на овие строги мерки. Парламентите, институциите што се бават со надзор и граѓанското општество се соочија со технички проблеми при вршењето на надзорот, но, на почетокот на кризата, исто така беше и повеќе од јасно дека на власта ѝ е потребен простор за да може да изреагира брзо и да го спречи вирусот. Со олабавувањето на мерките се зголемија можностите за надзор и дебата. Албанија, Косово и Северна Македонија сфатија дека извршните, законодавните и судските институции, како и граѓанските општества, се еластични кога се во криза, но се кривки кога треба да решаваат конкретни проблеми и да вршат континуиран надзор.

Краткорочно сите три земји ќе треба да преземат мерки за да ги префрлат владеењето и надзорот претежно на интернет, без да се запостави потребата и можноста за работа во живо, кога повторно ќе има можност за тоа. Среднорочно, откако ќе се потсетиме за реалната состојба со владеењето, потребно е да се размисли што функционираше како што треба, а што треба да се подобри. Поважно е да се забележи дека треба да се преземат мерки за да се подобри финансиската отчетност на владините пакети за помош и донаторската помош. Долгорочно, сите три земји треба да продолжат да ги градат демократиите имајќи предвид дека демократијата не произлегува само од институциите и механизмите, туку и од менталитетот и однесувањето. Почитта што кај народот ја стекнаа некои политичари и функционери, кои работеха за општото добро и сигурноста на народот во тешки услови, е за пример и е позитивен знак за во иднина.

ЦЕБС

Центарот за европски безбедносни студии (ЦЕБС) е независен институт за истражување и обука, со седиште во Гронинген, во Холандија. ЦЕБС има за цел да ги подобри безбедноста, развојот, демократијата и човековите права со тоа што им помага на владите и граѓанското општество да се соочат со соодветните предизвици. ЦЕБС е интернационален, мултидисциплинарен и инклузивен институт. Работи во рамките на европската потрага по стабилност и просперитет, во и надвор од границите на Европа. ЦЕБС поттикнува дебати што се потпираат на информации, оспособува поединци, негува заемно разбирање на прашањата поврзани со владеење и ги унапредува демократските структури и процеси.



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

ДЕКОС

Проектот ДЕКОС има за цел да ги оспособи демократските институции и чинителите од граѓанското општество во вршењето на нивната функција на надзор и безбедност. Тоа го прави со зголемување на капацитетите, подобрување на соработката, и со негување на култура на надзор во безбедносните сектори на Албанија, Косово и Северна Македонија.

На проектот ДЕКОС, ЦЕБС соработува со:

- Албанскиот институт за политички студии
- Институтот за демократија и медијација, Албанија
- Косовскиот институт за политичко истражување и развој
- Институтот за демократија „Социетас Цивилис“, Северна Македонија

ДЕКОС е финансиран од Министерството за надворешни работи од Холандија.