СО ДИЈАЛОГ КОН ЕУ

Пристапните преговори меѓу Србија и ЕУ: Учество и вклученост на граѓанските организации

Проектот е финансиран од Европската Унија

EU for YOU

Foundation Open Society Macedonia / Фондација Отворено Општество Македонија

REACTOR research in action

Center for Civil Communications / Центар за граѓански комуникации

Евротинк / Eurothink – Центар за европски стратегии / Center for European Strategies

Пристапните преговори меѓу Србија и ЕУ: Учество и вклученост на граѓанските организации

д-р Владимир Меџак [1]

Република Србија ги отвори пристапните преговори на 21 јануари 2014 година. Скрининг процесот заврши во март 2015 година, а првите поглавја беа отворени во декември истата година. До крајот на 2019 година, Србија отвори вкупно 17 поглавја, но затвори само две од нив (Поглавја 25 и 26). Досега Србија не успеа да затвори некое од поглавјата со утврдени завршни одредници ниту да отвори некое од поглавјата со утврдени почетни одредници. Во септември 2019 година, главниот преговарач, професор Тања Мишевич, го напушти преговарачкиот тим по шест години поминати на неговото кормило.

Генерално, меѓупартискиот дијалог, јавните комуникации и јавните дебати се на рекордно ниско ниво во Србија. Во нејзиниот **извештај за напредокот** во 2019 година, Комисијата ја даде следнава препорака: „властите треба да стават поголем акцент на објективно комуницирање за ЕУ" и „потребни се натамошни заложби за промоција на вредностите на ЕУ во српската јавна дебата и во образованието".[2] Дополнително, провладините таблоидни весници повремено ги етикетира граѓанските организации како предавници на државата. Ваквата ситуација влијае врз извршувањето на улогата што граѓанските организации ја имаат во пристапниот процес на Србија.

Во Србија, вклученоста на граѓанските организации се смета за повеќекратна:

01.

Учеството на граѓанските организации му дава **поголема легитимност** на пристапниот процес. Имајќи предвид дека пристапувањето во ЕУ ќе влијае врз сите сфери од општеството, не е само на владата да црпи легитимитет за пристапниот процес од изборите, бидејќи тоа е задача за поширока општествена платформа која вклучува и непартиски чинители.

02.

Мониторинг на владата е потребен во сите области на работа, но во поглед на пристапувањето во ЕУ оваа улога на граѓанските организации станува уште поголема поради потребата да се осигури дека процесот на пристапување во ЕУ, кој ужива високо ниво на прифаќање[1] на реформите, не се злоупотребува за промоција на владината агенда што нема врска со пристапувањето. Граѓанските организации во Србија редовно објавуваат извештаи од сенка (Коалицијата прЕУговор се фокусира на поглавјата 23 и 24, додека Коалицијата 27 се фокусира на поглавјето 27), и годишна книга со препораки (Националната конвенција).

[1] д-р Владимир Меџак е потпретседател на Европското движење во Србија.
[2] Извештај за напредокот на Србија во 2019 година, стр. 7 -8
[3]Според истражувањето на јавното мислење направено од страна на Министерството за европска интеграција во периодот јуни - јули 2019 година, 68% од населението во Србија ја поддржува реформската агенда на ЕУ без оглед на фактот дали Србија би станала членка на ЕУ или не, слајд 18 (достапно само на српски јазик):
http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_jul_19.pdf

03.

Јавноста треба да знае (транспарентност), а граѓанските организации се во најдобра позиција да бараат и да обезбедат таква транспарентност. Одлуките што се донесуваат во пристапниот процес ќе имаат долгорочни ефекти (понекогаш и во следните неколку децении) и јавноста има право да знае што се договора и зошто..

04.

Олеснета размена на информации, поради полесниот пристап до граѓанските организации и полесното прифаќање на информации што тие ги обезбедуваат меѓу оние кои не ја поддржуваат владата, но го поддржуваат пристапувањето во ЕУ.

05.

Подобро тестирање на владините идеи е потребно за испитување на нејзините идеи. Граѓанските организации имаат специфичен агол на гледање на работите кој не се води од изборниот циклус и изборната логика, каков што е случајот со владата.

06.

Искористување на сите ресурси во државата е од клучно значење за успешни преговори, посебно за помали земји со мала администрација. Вклучувањето на сите организации и поединци кои можат да придонесат кон заедничката цел, без оглед на нивната професионална ориентација, е од суштинска важност. Понекогаш, граѓанските организации може да бидат подобро позиционирани да ги ангажираат ваквите сили, за разлика од владата.

07.

Повеќе промотори на идејата. Вклучувањето на граѓанските организации е многу важно за постигнување јавен консензус за потребата од приклучување во ЕУ. Привлекувањето голем број невладини чинители на иста страна со владата во однос на ова прашање е од суштинско значење за да се гарантира успешен реформски процес и да се застапува за пристапувањето во земјата и во ЕУ.

[4] *Ibid*, слајд 5

Мора да се нагласи дека во Србија јавната поддршка за пристапувањето во ЕУ е најниска споредено со другите држави од Западен Балкан и изнесува 50% до 55%, во зависност од позитивните или негативните развојни моменти во рамки на процесот.[4] Како што беше споменато, граѓанските организации во Србија редовно објавуваат извештаи од сенка и препораки за владата со цел да се подобри процесот и внатрешните реформи. За жал, комуникацијата со јавноста не се спроведува како заедничка заложба и граѓанските организации генерално комуницираат одвоено од владата. Дополнително, како што забележа и Комисијата, властите треба да стават поголем акцент на објективното комуницирање за ЕУ, со цел да се постигне ефект на синергија кој е од суштинска важност за овој процес.

Треба да се забележи дека граѓанските организации во Србија не се интегрирани во преговарачката структура и во преговарачките групи. Владата има уставни овластувањаи право да ги води пристапните преговори, додека граѓанските организации дејствуваат како контролен механизам и систем за рано предупредување кога работите не се одвиваат онака како што треба. Во Србија се смета дека е клучно граѓанските организации да ја извршуваат нивната улога на надзор (watchdog) и да ја контролираат владата однадвор. На почетокот на пристапните преговори постоеше взаемно разбирање дека учеството на граѓанските организации во преговарачките групи би ја загрозило нивната позиција на невладини чинители.

Сепак, граѓанските организации официјално се вклучени во постапката за преговори. Тоа беше обезбедено преку заеднички договор меѓу владата и организациите во 2013 година, во пресрет на пристапните преговори. Во декември 2013 година, Собранието ја донесе Резолуцијата за улогата на Собранието и принципите за пристапните преговори со ЕУ на Република Србија. Оваа резолуција предвидува организирање пленарни дебати на секои шест месеци. Џентлменскиот договор меѓу владата и граѓанските организации беше официјализиран и операционализиран со одлуката што ја донесе собраниската комисија за европски прашања во 2014 година.[1] Така Собранието стана (барем на хартија) точката за средби на различни чинители од српското општество вклучени во преговарачкиот процес. Тоа беше најдоброто можно решение бидејќи Собранието ги претставува сите граѓани на Србија и треба да биде главниот форум за дебата за сите прашања од државен интерес. За жал, Собранието загуби голем дел од својот кредибилитет поради сериозните повреди на Деловникот и на Законот за Собранието од страна на владејачкото мнозинство во 20017-2018 година, што резултираше со парламентарен бојкот од страна на дел од опозициските партии кон крајот на 2018 година. Процедуралните повреди вклучија и прекршување на Резолуцијата за пристапните преговори која пропишува дека Собранието ќе одржува пленарни дебати за пристапните преговори на секои шест месеци. Од 2014 година не е одржана ниту една дебата.

Сепак, Собранието ги почитува одредбите од одлуката кои го регулираат учеството на граѓанските организации во преговарачкиот процес. Имено, одлуката ја обврзува владата да организира задолжителни консултации со граѓанските организации за преговарачките позиции во индивидуални поглавја пред нивното официјално усвојување и доставување до ЕУ.

[5] Одлука на собраниската комисија за европски прашања во врска со постапката за разгледување на предложените преговарачки позиции во процесот на пристапување во ЕУ на Република Србија, 4 јуни 2014 година.

Оттаму, преговарачките позиции на Србија се донесуваат со две читања во владата. Прво, владата донесува нацрт-позиција, која се поднесува до Собранието каде владата го презентира нацртот пред граѓанските организации во рамки на комисијата за европски прашања. Потоа, комисијата ги зема предвид препораките од граѓанските организации пред усвојување на нејзиниот став за предложената преговарачка позиција. Понатаму, одлуката на комисијата се доставува до владата. Во второто читање, владата го зема предвид официјалниот став на комисијата за европски прашања и го усвојува финалниот текст на преговарачката позиција.

Граѓанските организации беа вклучени и во скрининг процесот. Сите состаноци од појаснувачкиот скрининг беа отворени за граѓанските организации да ги следат преку пренос на интернет. Состаноците од билатералниот скрининг не беа пренесувани во живо. Сепак, по секој од овие состаноци, преговарачкиот тим треба да ги брифира граѓанските организации за презентираните позиции на Србија на самиот состанок.

Иако овој механизам беше заеднички договорен, со текот на времето и посебно по завршувањето на скринингот, ваквите консултации стана чиста формалност без соодветна дебата и размена на предлози и идеи.

Треба да се истакне дека постапката го дефинира само минималното ниво на вклученост на граѓанските организации во процесот. Ништо не ги спречува министерствата да одржуваат редовни консултации со граѓанските организации кои ги следат соодветните поглавја при подготовката на преговарачките позиции и при дефинирањето на владината позиција. Вакви контакти и дебати беа постојано охрабрувани од преговарачкиот тим и од граѓанските организации. Сепак, зачестеноста и квалитетот на дебатите зависеше од отвореноста на раководителите на преговарачките групи и на министрите. Овој дел од преговорите не може да се кодифицира и зависи исклучиво од политичката клима во државата и од разбирањето на заедничката заложба. За овој процес да биде успешен, политичката волја и сигналите дека е потребна дебата треба да дојдат од врвот на политичката структура во државата. Етикетирањето на граѓанските организации како предавници не му помага на процесот.

Граѓанските организации во Србија самите се организираа во три главни кластери околу конкретните поглавја.

Главниот кластер е **Националната конвенција.**[1] Таа вклучува околу 700 организации, институции и поединци, организирани во 21 работна група по тематски блокови што ја рефлектираат структурата на преговарачките поглавја. Конвенцијата ја објавува годишната книга со препораки за владата. Пленарните сесии на Конвенцијата се одржуваат во пленарната сала на Собранието, со учество на собранискиот претседател, министерот за европска интеграција и, во 2019 година, претседателот на државата.

Коалицијата **прЕУговор[1]** е специјализирана за поглавјата 23 и 24. Оваа коалиција има седум члена кои се специјализирани во овие области и тие објавуваат месечни билтени и шестмесечни извештаи од сенка за состојбите во оваа област. Исто така, Коалицијата учествува и во работата на Националната конвенција.

[6] http://eukonvent.org/
[7] http://preugovor.org/en/Home
[8]http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/inicijativekoalicijeplatforme-civilnog-drustva/1503/2016/02/02/koalicija-27.html

Коалицијата 27 ги мониторира преговорите за поглавјето 27: животна средина.[1] Неа ја сочинуваат единаесет членки и таа објавува годишни извештаи од сенка за пристапните преговори, а подготвува и придонеси за годишниот извештај за напредокот на ЕУ.

Може да се заклучи дека иако иницијалниот концепт за вклученост беше заеднички донесен и добро развиен за да обезбеди широка платформа која овозможува најшироко можно учество и вклученост, недостигот на политичка волја и бавното темпо на реформите што можат да се припишат на владата доведоа до урнисување на концептот. Слабата кампања на владата за информирање на јавноста за ЕУ, недостигот на дебата во јавниот радиодифузен сервис и во Собранието, но и затворениот пристап до медиумите со национална концесија за актерите кои не се поврзани со владата доведоа до лошо информирање на јавноста за пристапниот процес во ЕУ. Во голема мера, таквата ситуација ги спречува граѓанските организации да ги исполнат нивните горенаведени улоги во процесот на пристапување во ЕУ. Владиното неприфаќање на каква било критика, недостигот на дијалог за многу аспекти и високите тензии во општеството дополнително го стеснуваат полето за акција на граѓанските организации во Србија.

СЕПАК, ОД ИСКУСТВОТО НА СРБИЈА МОЖЕ ДА СЕ ИЗВЛЕЧАТ НЕКОЛКУ ЗАКЛУЧОЦИ:

01

Постоењето политичка волја за внатрешен дијалог од страна на владата е кондицио сине ква нон за успешен процес на пристапување во ЕУ;

02

Пристапувањето е залагање на целото општество, не само на владата, па затоа сите сегменти од општеството треба да бидат вклучени (на соодветен начин и со соодветни улоги);

03

Граѓанските организации се неизбежни чинители во овој процес и владата треба да ги прифати, не да ги оддалечува;

04

Граѓанските организации се механизам за корекција на владата и оттука нивната надзорна улога и причината за нивното постоење би била компромитирана доколку тие станат интегрален дел од владината преговарачка структура.

Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка од Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на авторот и не ги одразуваат ставовите на Европската унија.