СО ДИЈАЛОГ КОН ЕУ

ДОКУМЕНТ ЗА ПОЗИЦИЈА

Директно учество на граѓанските организации во работните групи за пристапните преговори со Европската Унија | Чудниот случај на Црна Гора

Проектот е финансиран од Европската Унија

EU for YOU

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

REACTOR research in action

ЕВРОТИНК ЦЕНТАР ЗА ЕВРОПСКИ СТРАТЕГИИ
EUROTHINK CENTER FOR EUROPEAN STRATEGIES

ДОКУМЕНТ ЗА ПОЗИЦИЈА

Директно учество на граѓанските организации во работните групи за пристапните преговори со Европската Унија | Чудниот случај на Црна Гора

од **Јована Маровиќ**[1]

Главна теза:

Со оглед на седумгодишното искуство со учество во работната група за поглавје 23,[2] и имајќи ги предвид сите недостатоци и придобивки од таквиот ангажман кои се дадени подолу, сметам дека директното учество на граѓанското општество во преговарачките работни групи е позитивно од следниве причини:

ЗА

Пристап до информации

Доколку претставниците на граѓанското општество не се вклучени во овие работни групи, секторот и јавноста нема да бидат свесни за некои документи кои се интегрален дел од преговарачкиот процес. Претставниците на граѓанските организации не само што обезбедија пристап до тие документи, туку и ги направија достапни за јавноста.

Зголемена транспарентност на преговорите

Бидејќи претставниците на граѓанското општество успеаја да извршат притисок врз владата да ги објави документите од преговарачкиот процес, тие ја зголемија севкупната транспарентност на процесот.

Јасна слика одвнатре за начинот на кој се водат преговорите и кои се главните прашања во комуникацијата меѓу надлежните институции и во известувањето

Постојат различни проблеми во самата преговарачка структура во однос на комуникацијата и координацијата, посебно меѓу ресорните министерства одговорни за Поглавјето 23 (т.е. Министерството за правда и претходно Канцеларијата за европски прашања која сега се вика Канцеларија за европски интеграции), кои не се видливи однадвор. Бидејќи претставниците на граѓанското општество се свесни за овие прашања, можно е да се смислат модели за нивно надминување.

Интерес на медиумите и меѓународните засегнати страни за „поглед одвнатре“

По правило, медиумите и меѓународните засегнати страни се посебно заинтересирани за искуствата, впечатоците и непристрасната оценка на оние кои се вклучени во преговарачката структура, што им овозможува поголем простор за застапување за промени.

[1] Извршна директорка на Мрежата Политикон, тинк-тенк организација со седиште во Подгорица, членка на Советодавната група за Балканот во европската политика, и членка на работната група за поглавје 23: судство и темелни права во рамки на пристапните преговори на Црна Гора за членство во ЕУ.
[2]Судство и темелни права

Подобро планирање на активностите за застапување

Најдобриот модел за следење на преговарачкиот процес вклучува различни канали за вклученост на граѓанското општество во процесот на донесување одлуки. Оттука, секој дополнителен извор на информации е добар за подобро планирање на нивните активности.

ПРОТИВ

Ограничено влијание врз финалните извештаи

Иако претставниците на граѓанското општество се членови на преговарачките работни групи на еднаква основа со државните службеници (на хартија), во практиката тие се често надгласани (поради бројот на претставници од граѓанското општество наспроти бројот на оние од јавната администрација), а тоа обично се случува и со работните групи кои се задолжени за законски измени.
На пример, член 14 од Деловникот (Поглавје 23) пропишува дека, кога тоа е потребно, заклучоците се усвојуваат со мнозинство гласови од членовите кои се присутни на состанокот на работната група, додека член на работната група може да има различно мислење, кое ќе биде заведено во записникот од состанокот. По правило, записниците не се јавни, но најголем дел од нив се објавуваат по барања за пристап до јавни информации поднесени од локални НВОи.

Вовед:

Одлуката на Владата на Црна Гора за директно вклучување на претставниците на граѓанското општество во преговарачката структура нема претходна основа во компаративната практика. Во Хрватска, граѓанското општество (академската заедница и струковите организации) учествуваа во преговорите со одреден капацитет и во поширокта структура на работните групи, но во случајот на Црна Гора, за прв пат невладиниот сектор е директно вклучен во преговарачката структура и во сите работни групи. Овој модел има две цели и со неговото воспоставување владата сака:

> Да го искористи целиот расположлив капацитет во општеството, што е посебно пожелно во земји со развиено и видливо граѓанско општество и каде јавната администрација има ограничени капацитети и не е подготвена за предизвиците кои произлегуваат од евроинтеграцискиот процес;

> Да испрати порака дека ништо не се сокрива и дека таа сака транспарентно да ја води најтешката фаза од евроинтеграцискиот процес. Во таа смисла, овој модел се препорачува на сите земји кандидатки.

Учеството на граѓанското општество во преговарачките работни групи директно не може да се насети од одлуката за воспоставување на преговарачката структура, но во самата регулатива мора да има простор за вклучување на експертската заедница.[3]

[3] Одлука за воспоставување на преговарачката структурата на Црна Гора за пристапувањето во Европската Унија, „Службен весник на Црна Гора" бр. 09/2012, 15/14

Дебата за клучните дилеми:

Досега, во практиката се појавија многу прашања и различни толкувања во однос на учеството на НВОи и нивните претставници во работните групи, како што се:

> ***Дали тие ја губат нивната корективна улога преку директно учество во преговарачката структура?***

> ***Дали им даваат легитимност на владините одлуки?***

Не! Преговарачките работни групи не усвојуваат јавни политики, односно нацрт-преговарачки позиции, извештаи за спроведување на акциските планови за преговарачките поглавја, итн. Работните групи ги изготвуваат овие документи, но владата го има финалниот збор и таа може да ги измени и дополни документите (каков што е случајот и со другите прописи). Освен тоа, во согласност со Деловникот, сите членови на работната група може да заземат позиција и да инсистираат нивното различно мислење да биде забележано во записникот, и тие можат да ги споделуваат своите гледишта во јавноста. Во оваа процедурална смисла, методот на работа во преговарачките работни групи конкретно не се разликува од методот на работа во работните групи за законски измени. Принципот е ист: граѓанските организации се застапуваат за и ги предлагаат најдобрите решенија, и мора да ги искористат сите расположливи канали за да влијаат врз квалитетот на јавните политики.

> ***Дали имаат право да ја информираат јавноста за развојните моменти во преговарачките работни групи?***

Член 15 од Деловниот за работната група за поглавје 23 пропишува дека главниот преговарач, член на преговарачката група, претседавач на работната група или член на работната група овластен од претседавачот може да ја информира јавноста за работата на оваа група. Од самиот почеток, оваа одредба е спорна и претставува предизвик за претставниците на граѓанското општество. Според нив, работата надвор од работната група не може да се оддели од онаа во рамките на самата група, и владата не може да се меша во овој сегмент од работата на граѓанското општество (односно во нивното право да ја информираат јавноста за тоа што претставниците на НВОи кажале на некоја конкретна тема). Иако оваа одредба сè уште формално постои во Деловникот за работната група за поглавје 23, постои „премолчен договор" и претставниците на граѓанското општество ја информираат јавноста за сите сегменти од работата на работната група. Тие не можат да зборуваат во име на работната група, што секако не спаѓа во областа на нивниот интерес.

> ***Дали постапката за избор е добро организирана и доволно транспарентна?***

Постапката за именување членови на работните групи не се потпираше на уредбата за учеството на претставниците на граѓанското општество во работните групи за законски измени за време на првите два повика за поглавјата 23 и 24, туку на своите специфики.

Задолжителниот формулар за пријавување што го пополнуваат заинтересираните страни вклучува „евалуација" на кандидатите врз основа на искуството на организацијата, но и врз основа на квалификациите на поединецот (види прилог). Сепак, повикот од јули 2019 година за работната група за поглавје 24 го користеше формуларот пропишан во уредбата за избор на претставници на НВОи во работните групи на државната администрација,[4]. Во практика, владата може да одбие индивидуални предлози (што се случи еднаш и без никакво објаснување), но може и да ја смени таквата одлука (поради јавен притисок, што исто така се случи во наведениот случај). Според одлуката за воспоставување на преговарачката структура, главниот преговарач може да предложи други експерти доколку смета дека тие може да придонесат во процесот.

Дали тие го претставуваат целото граѓанско општество или само оние што ги предложиле?

Граѓанското општество не е униформно и често има различни гледишта за важни прашања, без оглед дали тоа се однесува на приодот кон нивното решавање или на можните последици од нив, и оттука невозможно е да се очекува дека некој поединец ќе биде во можност да зборува во име на сите НВОи. Тоа се прави само во смисла на застапување за принципите за транспарентност, отчетност и ефективна контрола врз извршната власт. Сепак, сите претставници на граѓанското општество се избрани во работните групи поради нивната стручност во одредена област и тие ги претставуваат нивните гледишта во таа конкретна област и гледиштата на нивните организации. Претставниците на граѓанските организации во работните групни претставуваат и еден вид мост меѓу граѓанското општество и преговарачката структура, бидејќи честопати тие се отворени да презентираат други предлози и иницијативи и да предлагаат истите да бидат вклучени во агендата.

Дали треба да бидат платени за нивната работа во преговарачките работни групи?

За разлика од членовите од јавната администрација, чиишто активности за известување за одредени активности и мерки спаѓаат во рамките на нивните редовни активности, учеството на претставниците на граѓанските организации во работните групи не се поклопува со работата за која се примарно платени.

На самиот почеток, веднаш по формирањето на работните групи за поглавјата 23 и 24 во март 2012 година,[5] се појави проблем со „формулацијата" од одлуката за воспоставување на преговарачката структура според која членовите на работната група се финансираат од нивните институции. Се разбира, оваа формулација е рационална во случај на членови кои доаѓаат од јавниот сектор, но истата е контроверзна за членовите од граѓанското општество, и таквата одредба, на пример, ги спречи да учествуваат во појаснувачкиот скрининг во Брисел (бидејќи ваквото учество не е дел од проектните активности и обично не постојат буџетски ставки за вакви трошоци).

Во однос на надоместокот, постојат мислења дека компензацијата за ангажман во преговарачките работни групи може да се смета за ограничувачки фактот од аспект на нивната непристрасност. Јавната администрација практикуваше распределба на средства за работата на работните групи за поглавјата 23 и 24 (што беше одбиено од мнозинството претставници на граѓанското општество). На пример, проблематичен беше фактот дека само членовите на работните групи за поглавјата 23 и 24 беа во можност да добијат дополнителни пари за нивната работа во преговарачкиот процес. Кога Законот за примања во јавниот сектор влезе во сила во 2016 година, овие бенефиции беа запрени.

[4] Јавен повик за НВОи да номинираат претставник како член на работната група за поглавје 24: правда, слобода и безбедност, 16 јули 2019 година, достапно на:, https://www.eu.me/mn/press/saopstenja/pregovori-o-pristupanju/item/3939-javni-poziv-nevladinim-organizacijama-za-predlaganje-predstavnika-ce-za-clana-icu-radne-grupe-za-pregovaracko-poglavlje-24-pravda-sloboda-i-bezbjednost
[5] Во согласност со новиот приод на Европската комисија според кој најтешките поглавја за владеење на правото се отвораат на почетокот и остануваат отворени до крајот на преговорите, работните групи за овие две поглавја беа воспоставени први.

Други прашања што треба да се разгледаат при одлучувањето!

Доверливост

Од сите членови на работната група се бара да потпишат изјава за доверливост во однос на класифицираните информации и таквите изјави се „обновуваат" одвреме-навреме, во согласност со промените во членството на работната група.

Застарени акциски планови

Досега, акциските планови за поглавјата 23 и 24 се изменети само еднаш и тоа во 2015 година. Претседавачот на работната група за поглавје 23 постојано ги информираше членовите дека Европската комисија не инсистира на измена на плановите,[6] додека владата смета дека тоа би било огромен ризик и би значело само дополнителна работа наспроти постојните слаби капацитети, и дека таквата работа треба да се направи откако Комисијата ќе ги презентира завршните одредници. Сепак, бидејќи не може да се предвиди кога тоа ќе се случи (поради недостиг на резултати во областите поврзани со владеење на правото, но и поради тековната политика на Европската комисија кон државите од Западен Балкан), застарените акциски планови влијаат врз работата на работните групи (постојано поднесување извештаи за истите мерки кои ниту ја постигнуваат целта ниту влијаат врз промена). Акциските планови треба да се ажурираат секоја година во согласност со приоритетите за таа година.

Природата на преговарачката структура влијаат врз транспарентноста

Иако владата одлучи да го прошири мандатот на работните групи за тие да поднесуваат извештаи за спроведувањето на акциските планови, што претставува уште еден новитет кој не е забележан претходно во другите земји кои преговарале за членство, формирањето на Советот за владеење на правото во 2014 година целосно ја намали улогата на работните групи за поглавјата 23 и 24 на ниво на технички активности. Имено, ова тело беше формирано за да изврши одреден политички притисок врз оние институции кои доцнат со исполнување на нивните обврски, но во него нема простор за претставници на граѓанското општество и неговите сесии се затворени за јавноста. Освен тоа, дури и оние претставници на граѓанското општество кои се членови на работните групи за поглавјата 23 и 24 не може да добијат информации за она што било дискутирано на сесиите на Советот. Парадоксално, во капацитет на членови на работните групи тие можат да предлагаат теми за сесиите на Советот, но не и да бидат информирани за самата дебата.

[6] Информација од работната група за поглавје 23 на Црна Гора.

Заклучок

Како што веќе беше наведено, вклученоста на граѓанското општество во преговарачките работни групи има повеќе позитивни од негативни страни. Од една страна, тоа обезбедува можност за информирање на јавноста за процесот, проблемите и резултатите. Од друга страна, граѓанското општество има обврска да ги користи сите расположливи механизми за да ја исполни својата корективна улога во општеството и да помогне/да поттикне демократизација. Во овој случај, посебна важност треба да се стави на внимателно дизајнирање на работните постапки на овие групи, особено во однос на учеството на граѓанското општество во овие групи, без дискриминаторски и нетранспарентни решенија. Оттука:

01 Изборот на претставниците на граѓанското општество во работните групи треба да се направи преку јавен повик;

02 Треба да се изработи соодветен формулар за пријавување (со можни критериуми) кој ќе овозможи увид во квалификациите на кандидатите и на НВОи и тие треба да се објават за сите кандидати по завршувањето на постапката; граѓанските организации можат да помогнат во изработката на таков формулар за пријавување;

03 Бидејќи преговарачкиот процес е исцрпувачки и налага надворешна поддршка, во него треба да се вклучат сите кандидати кои имаат потребно искуство и знаење;

04 Членството на граѓанските организации во работните групи не треба да биде ексклузивно;

05 Учеството на граѓанските организации во преговарачкиот тим (кој е директно вклучен во преговори со ЕУ) може да предизвика и да поттикне голем број контроверзии и затоа треба да се избегнува;

06 Сите документи од преговарачкиот процес треба да бидат јавни;

07 Членовите од граѓанските организациите треба да ги стават на располагање на јавноста сите информации што тие ги добиваат преку преговарачките работни групи (освен оние кои се обележани како интерни);

08 Граѓанското општество треба да инсистира сите записници од состаноците на работната група да бидат достапни за јавноста;

09 Воспоставувањето на тела како што е Советот за владеење на правото не треба да се отфрли *а приори*, туку неговата работа треба да биде целосно отворена за јавноста. Граѓанското општество треба да предложи канали за комуникација меѓу ова тело и НВОи.

Прилог: Формулар за пријавување на кандидати во Црна Гора [7]

I. НВО

Назив:

Адреса:

Регистарски број или датум на упис во регистарот на НВОи:

Телефон, факс и е-пошта:

Претставник:

Даночен број:

Членови на организацијата:

Број на вработени со полно работно време:

Членство во мрежи, коалиции, сојузи и меѓународни организации релевантни за учеството во преговарачкиот процес:

Активност специфицирана во Статутот:

Буџет:

Како организацијата може да придонесе во преговарачкиот процес:

Наведете го преговарачкото поглавје (или дел од поглавјето) и како организацијата може да придонесе преку учеството во работната група:

Проекти, истражувања, публикации (во поддршка на кандидатурата на НВО за конкретното преговарачко поглавје) со показатели:

Надворешни експерти (име и презиме, област на експертиза):

[7] Се користеше на јавниот повик за работните групи и за поглавјата 23 и 24 во 2017 година.

II. Кандидат

Име и презиме:
Назив на преговарачкото поглавје (со јасна назнака на областа од законодавство на ЕУ за која кандидатот е компетентен):
Публикации објавени од кандидатот во конкретната област од законодавството на ЕУ:
Образование:
Работно искуство:
Член на НВО од:
Познавање на англискиот јазик (A1/2, B1/2, C1/2)
Други странски јазици:
Контакт:

III. Предлози

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.