СО ДИЈАЛОГ КОН ЕУ

Учеството на граѓанското општество во креирањето на националните политики за евроинтеграции на Република Северна Македонија

Проектот е финансиран од Европската Унија

ЕУ со ТЕБЕ

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications Центар за граѓански комуникации

РЕАКТОР истражување во акција

ЕВРОТИНК ЦЕНТАР ЗА ЕВРОПСКИ СТРАТЕГИИ CENTER FOR EUROPEAN STRATEGIES EUROTHINK

Овие документи за јавни политики се изработени за да им помогнат на граѓанските организации и на граѓаните воопшто, да водат информирана дебата и да имаат пристап до стручни знаења, ставови и мислења на теми од значење за ЕУ интеграциите. Подрачјата во кои Република Северна Македонија ќе ги води преговорите се сложени и разновидни, а реформите кои ќе ги преземаме ќе отвораат бројни дилеми за кои ќе биде нужна експертска дебата. Содржините на проектот „Дијалог со граѓанските организации – Платформа за структурно учество во ЕУ интеграциите" следете ги на **www.dijalogkoneu.mk**

- Автор: м-р Александра Димовска

- Ова издание е достапно само во електронска форма

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

Содржина

Вовед 4

Поглавје 1 - Регионална соработка и граѓанските организации во Црна Гора, Србија и Хрватска 4

Поглавје 2 - Модел на соработка на граѓанското општество со владините институции на национално ниво 7

Стратегија за соработка 11

Поглавје 3 - Заклучоци и препораки 11

Препораки до Влада на Република Северна Македонија 12

Препораки до граѓанските организации 13

Вовед

Развојот на граѓанскиот сектор во општеството е од исклучително значење за демократските вредности на една земја, што придонесува за поттикнување и зајакнување на граѓанската свест. Неговата улога и придонес во промовирањето и градењето на демократската култура на сите општествени нивоа е израз на потребата од меѓусебна соработка со Владата, со цел овозможување ефикасен одговор на предизвиците во земјата.

Оттаму, исклучително важно е да се поттикнува зајакнато учество на јавноста и граѓанските организации во креирањето и имплементирањето на јавните политики, како и нивното учество во активното следење на реформскиот процес, кој директно придонесува за демократизација и европеизација на општеството на патот кон членство во ЕУ.

Едно демократско општество не може да опстане без учеството на своите граѓани. Партиципативната демократија има цел да создаде организирано и динамично општество од активни граѓани, каде што тие би биле поттикнати да учествуваат во политичката сцена преку свој директен придонес во креирањето на јавните политики. Ова претставува нејзин клучен дел, што овозможува трајно и одржливо учество на граѓаните во политичкиот процес и придонесува за отворена и транспарентна работа на извршната власт.

Креирањето дијалог и соработка меѓу владините институции и граѓанските организации е составен дел од условите дефинирани од страна на ЕУ за земјите што се стремат да станат членки на Унијата.[1]

Улогата на граѓанското општество во процесот на европската интеграција не е формално регулирана. ЕУ не предлага модел за примена на државата при вклучување на граѓанското општество во преговарачкиот процес, туку само инсистира на отвореност, конструктивен дијалог и поразновидни канали на комуникација. Притоа ЕУ не влијае врз моделот на учество на граѓанското општество, туку само на неговиот интензитет и квалитет. Во член 11 од Договорот од Лисабон[2] јасно се дефинира важноста од вклучување на граѓанските организации во процесот на креирање и усвојување на јавни политики, особено во однос на евроинтеграцискиот процес. Со ова се поттикнуваат клучните актери во земјите аспиранти за членство во ЕУ да го зајакнат и унапредат дијалогот колку што е можно повеќе во процесот на пристапување, при што воедно се зајакнуваат и демократските капацитети на владините институции.[3]

Затоа, иако граѓанските организации најчесто се гледаат низ призмата на нивната основна улога – како коректтивен механизам, како и нивната улога за надзор (watchdog), неопходно е владините институции да ги препознаат како партнери што позитивно придонесуваат за приближување на земјите кон членство во ЕУ.[4]

Без соодветен, навремен пристап до информации за преговарачките позиции и содржината на одредниците за напредок во процесот на пристапување во ЕУ, односно информации за националните позиции за клучните европски акти што влијаат врз животот на граѓаните по пристапувањето во ЕУ, тешко е да се зборува за стимулативна средина за дијалог помеѓу владата и граѓанското општество.[5]

Поглавје 1 - Регионална соработка и граѓанските организации во Црна Гора, Србија и Хрватска

Анализа на регионалната соработка во земјите од Западен Балкан: Црна Гора, Србија и Хрватска

Црпењето позитивни искуства, добри практики и научени лекции во која било област се од голема важност за нејзина квалитетна и навремена реализација. Во конкретниот случај, со оглед на фактот имаат цврста европска определба (Северна Македонија и Албанија чекаат датум за отпочнување на преговорите за членство, Србија и Црна Гора се во напредна фаза во пристапните

[1] Европска комисија. Извештај за напредок на Северна Македонија 2021. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/north-macedonia-report-2021_en

[2] Службен весник на Европска Унија. Договор од Лисабон. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN

[3] Маровиќ, Стефановски и Ивановиќ. „Компаративна студија - Граѓанското општество во Западниот Балкан - Следење на пристапните преговори и евроинтеграциите - од почетни иницијативи до изграден дијалог“ Април 2019 URL: http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/komparativna-studija-civilno-drustvo-zapadnog-balkana.pdf

[4] Влада на Република Северна Македонија. Стратегија на Влада на РСМ за соработка со и развој на граѓанскиот сектор 2018-2020 URL: https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/Strategija%202018%20-%202020%20usvoena%209%2010%202018_0.pdf

[5] Центар за демократија и човекови права - ЦЕДЕМ „Компаративна анализа на искуствата од соработката помеѓу граѓанскиот сектор и државните институции и тела во процесот на европската интеграција во Црна Гора, Хрватска и Србија“ Март 2020 URL: https://www.cedem.me/images/Uporedna_analiza_iskustava_saradnje_civilnog_sektora_i_dr%C5%BEavnih_institucija_i_tijela_u_procesu_evropske_integracije_u_Crnoj_Gori_Hrvatskoj_i_Srbiji-compressed.pdf

преговори, Косово и Босна и Херцеговина чинат напори да го добијат кандидатскиот статус, додека Хрватска, Словенија, Романија и Бугарија се веќе полноправни членки), прекуграничната соработката во оваа област е од непроценлива полза за постигнување на зацртаните цели. Притоа разменетите искуства и податоци ќе се применуваат по нивно претходно неопходно прилагодување согласно спецификите на секоја држава одделно.

Соработката на ова поле треба да се спроведува меѓу сличните институции од земјите во регионот, како и преку нивна соработка со надлежните институции во ЕУ.

Земјите од Западен Балкан имаат различни пристапи кога станува збор за дијалог и соработка со граѓанските организации. Притоа, преку создавање можности за учество на граѓански организации во работни групи на поглавја за преговори се интензивира дијалогот, а препораките, нивните предлози и/или критики придонесуваат за креирање вистински дијалог меѓу владата и претставниците на граѓанското општество.[6]

Берлинскиот процес е иницијатива формирана за поттикнување соработка во Западен Балкан со цел поддршка на евроинтеграцискиот процес на земјите од регионот. Граѓанските организации се директно или индиректно вклучени во Берлинскиот процес[7] преку неколку различни методи, вклучувајќи ги Форумот за граѓанско општество (Civil Society Forum)[8], Регионалната младинска канцеларија за соработка (РИКО)[9] и Фондот на Западен Балкан – ФЗБ (Western Balkan Fund–WBF).[10]

Советот за регионална соработка ги промовира заемната соработка и европските и евро-атлантските интеграции на југоисточна Европа во насока на поттикнување на развојот во регионот и добросостојбата на неговите граѓани. Советот делува и како форум за трајно присуство на меѓународната заедница којае ангажирана во регионот. Неговата клучна улога е подготовка и координирање развојни проекти и создавање политичка клима која ќе овозможи севкупен економски и социјален напредок во Југоисточна Европа. Работата на Советот е насочена на следните приоритетни области: економски и социјален развој, инфраструктура и енергетика, правда и внатрешни работи, соработка во областа на безбедноста, градење човечки капитал и парламентарна соработка.[11]

Вклучување на граѓанското општество во структурите за преговори за членство во ЕУ во Црна Гора, Србија и Хрватска

Формалното вклучување на граѓанското општество во земјите од регионот, варира од држава до држава. Доколку се земат Србија и Црна Гора како примери, во овој случај **Црна Гора** е единствената земја во регионот каде што учеството на граѓанските организации се директно вклучени во процесот на преговори со ЕУ, односно во секоја преговарачка група има член на граѓанскиот сектор. Дел од предностите за овозможување директно вклучување на граѓанските организации во преговарачките групи се подобар пристап до информации, зголемена транспарентност на процесот, подобро планирање на застапувањето итн. Иако преговарачката структура на Црна Гора има голем број предности, таа се соочува и со голем број предизвици, особено поврзано со имплементацијата, меѓу кои транспарентноста во процесот на избор на граѓанските организации, потребата за избор на адекватни експерти од граѓанските организации и недостаток на целосен пристап до информацийте на работните групи, како што се извештаите од експертските мисии, мислењата на ЕК за клучната легислатива итн.[12][13]

Иако учеството на граѓанските организации е институционализирано и овозможено, нивната улога во пристапните преговори е намалена поради ограничениот пристап до информации и недостатокот од доволно финансии. Исто така, паралелизмот во преговарачката структура на Црна Гора дополнително ја намалува улогата на граѓанското општество.[14]

---

[6] ibid
[7] Берлински процес. URL: https://berlinprocess.info/about/
[8] Форум за граѓанско општество на Берлински процес. URL: https://wb-csf.eu/about
[9] Регионална канцеларија за соработка на млади (РИКО). URL: www.rycowb.org
[10] Фонд на Западен Балкан. URL: http://westernbalkansfund.org
[11] Совет за регионална соработка. URL: https://www.rcc.int/download/pubs/RCC-factsheet-mk-A4_web.pdf/230bf484c0df406823c9626c89b553ec
[12] Фондација „Отворено општество – Македонија“. “Водич за институционални механизми за учество на граѓански организации во креирањето јавни политики поврзани со интеграциите во ЕУ” Август 2021 URL: https://bit.ly/3BdtnWP
[13] Николовски, Иван. „Македонскиот модел за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори” Септември 2018 URL: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/09/web_A5_CSOsMKD.pdf
[14] ibid

Учеството на граѓанските организации во пристапните преговори во **Србија** не е целосно институционализирано, како во Црна Гора, со цел да се задржи нивната улога за надзор (watchdog). Граѓанските организации во Србија не се вклучени во Работните групи, туку нивната вклученост се одредува преку нивно зачленување и учество во работата на Националната конвенција за Европската Унија (НКЕУ). НКЕУ е збирно тело координирано од Европското движење во Србија, кое обезбедува платформа за консултации меѓу српската влада и граѓанското општество. И покрај тоа што не е дел од институционалните структури, НКЕУ игра улога во процесот на донесување одлуки во однос на преговарачките позиции на Србија. Во практика, српските граѓански организации се соочуваат со повеќе предизвици во пристапниот процес. Може да се заклучи дека граѓанското општество има повеќе консултативна улога отколку централна улога во процесот на донесување одлуки и покрај фактот што НКЕУ е клучен партнер во преговарачкиот процес. Оттаму, српскиот модел го прави придонесот на граѓанските организации недоволен.[15] [16]

Во однос на преговарачката структура, Хрватска имаше мошне отворена и инклузивна преговарачка структура. Во склоп на преговарачката структура беа и работните групи за подготовка на преговори за поединечни поглавја од преговорите - acquis communautaire.[17] Една од клучните предности во однос на хрватското искуство со преговорите е тоа што оваа преговарачка структура беше со отворен и инклузивен пристап кон преговорите, каде што работните групи може да бидат составени од претставници на органите на државната управа, вклучувајќи ја и Мисијата на Република Хрватска во Европските заедници, претставници на академската заедница, економските и социјалните партнери, граѓанското општество, професионалните здруженија, деловните субјекти и други професионалци.[18]

Партнерството меѓу граѓанското општество и Европската Унија

Граѓанското општество ѝ е мошне важен партнер на ЕУ во нејзината надворешна политика. Исто така, Унијата ги гледа граѓанските организации како важни партнери и во процесот на проширување и евроинтеграциите. Градење силно граѓанско општество е показател за функционална демократија, кое воедно е и клучен критериум за членство во Унијата.[19] Поради тоа, ЕУ настојува да гради блиска соработка со граѓански организации од земјите кандидати и поддржува нивно вклучување во градењето јавни политики.

При донесувањето нова легислатива или градењето политики Европската комисија одржува редовни консултации со повеќе чинители, вклучувајќи ги граѓанските организации, како и локалните власти и претставниците на индустријата.[20]

Креирање национална претпристапна стратегија предвидува инструменти што треба да ѝ помогнат на земјата кандидат да ги исполни критериумите за пристапување (критериумите од Копенхаген). Еден од нив е активниот дијалог со граѓанското општество, поточно инволвирање на граѓанското општество кај земјите апликанти и кај земјите членки на Унијата.[21]

Унијата го поддржува вклучувањето на граѓанските организации во градењето и спроведувањето на европските политики на повеќе начини, вклучувајќи го широкото консултирање во градењето политики и закони, споделување свое мислење “Have your say”[22] од страна на граѓаните, бизнис-заедницата и на други чинители со ЕК во сите чекори на градењето јавни политики, застапување и лобирање во Брисел, спроведување на европските политики со имплементирање и учество во европските политики преку принципот на партнерство, учество во европски мрежи, Конференција за иднината на Европа и Европската граѓанска иницијатива.[23]

---

[15] ibid
[16] Фондација „Отворено општество – Македонија“. „Водич за институционални механизми за учество на граѓански организации во креирањето јавни политики поврзани со интеграциите во ЕУ” Август 2021 URL: https://bit.ly/34MJaQg
[17] Белградска отворена школа. „Преговарачка структура на Хрватска“ URL: https://eupregovori.bos.rs/pregovaracka-struktura-hrvatske.html
[18] Службен весник на Република Хрватска. „Одлука за формирање на структура за преговори за пристапување на Република Хрватска во Европската унија“ URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_04_49_950.html
[19] Перез-Солорзано, Нивес. „Потрага по Европа: Контрастни пристапи“ 2015. URL: https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/civil-society-and-eu-enlargement/
[20] Фондација „Отворено општество – Македонија“. „Водич за институционални механизми за учество на граѓански организации во креирањето јавни политики поврзани со интеграциите во ЕУ” Август 2021 URL: https://bit.ly/34MJaQg
[21] Секретаријат за европски прашања. „Преговори за членство во ЕУ“ Јануари 2009 URL: https://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/pregovori-za-clenstvo.pdf
[22] Европска комисија. “Have your say” https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en
[23] Фондација „Отворено општество – Македонија“. „Водич за институционални механизми за учество на граѓански организации во креирањето јавни политики поврзани со интеграциите во ЕУ” Август 2021 URL: https://bit.ly/34MJaQg

Поглавје 2 - Модел на соработка на граѓанското општество со владините институции на национално ниво

Пристапувањето кон ЕУ за Северна Македонија, земја кандидат за членка во ЕУ од 2005 година, е нејзина најзначајна стратегиска определба. Оттаму, креирањето на сите нејзини јавни политики и стратегии се во согласност и во насока кон евроинтегративните процеси. Иако на пристапувањето кон ЕУ се гледа како на институционален и политички процес, тој е проследен со важни општествени и културлошки промени. Затоа, евроинтегративните процеси треба да бидат отворени и инклузивни и притоа, покрај државните институции, да влучуваат и други општествени чинители, како граѓански организации, научни, образовни и културни институции и медиуми.

Граѓанските организации играат важна улога во процесот на пристапување кон ЕУ. Тие ги промовираат европските вредности пред граѓаните, ги истакнуваат придобивките од членство во ЕУ и преку соработка со други граѓански организации од ЕУ го помагаат процесот на европска интеграција. Граѓанските организации имаат експертиза и капацитет да придонесат во процесите за пристап на Северна Македонија кон ЕУ. Унијата редовно го истакнува значењето на граѓанското општество како клучен елемент за секој демократски систем, со мошне важна улога во градењето и донесувањето политики.

Владата на Северна Македонија презема мерки за градење континуиран, транспарентен и целосно инклузивен дијалог со граѓанскиот сектор, третирајќи го како рамноправен партнер и коректив на нејзините одлуки, со целосно право да учествува во градењето на политиките, да сугерира и критикува.[24]

Во 2007 година Владата на Северна Македонија ја усвои првата Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор со Акциски план 2007-2011. Во неа Владата ја истакна важноста на граѓанскиот сектор во општеството, ги постави основите за соработка со граѓанските организации и се зазеде да овозможи услови за системско зајакнување на основните услови за побрз и поефикасен развој на граѓанскиот сектор. Афирмирајќи ги придонесот на граѓанскиот сектор и неговата значајна улога во развојот на општеството, поттикнување на демократизација и инклузивност, во 2012 година беше усвоена втората Стратегија за соработка на Владата со граѓанските организации 2012-2017.

Стратегија за соработка

Стратегијата на Владата на Северна Македонија за соработка со и развој на граѓанскиот сектор 2018-2020 година[25] се осврнува на досега постигнатите резултати, но исто така разработува рамка за идни активности што ќе придонесат за зајакнување на соработката и развој на граѓанскиот сектор, како коректив на државните политики, партнер на државата и двигател на ЕУ-интеграцијата. Една од трите приоритетни области е демократизација, активно учество на граѓанскиот сектор во општествените процеси во креирањето и следењето на политиките, со посебен фокус на евроинтеграцискиот процес.[26] [27]

Владата на Република Северна Македонија неодамна ја објави Нацрт-стратегијата на Владата за соработка и развој на граѓанското општество, со Акциски план за 2021-2024. Нејзината главна цел е обезбедување одржлива основа врз која функционира и се развива граѓанското општество, при што граѓанските организации дејствуваат независно и динамично, при што придонесуваат за зајакнување на демократското управување, ги рефлектираат интересите и потребите на граѓаните и се вклучуваат во структурен дијалог за унапредување на општеството.[28]

Одржувањето редовни консултации со граѓанските организации е дополнителна потврда дека евроинтеграцискиот процес е важен како за Владата така и за другите чинители, особено за претставниците на граѓанскиот сектор, кои имаат значајна улога во овој процес и можат да дадат голем придонес со свои ефективни предлози.[29]

---

[24] Влада на Република Северна Македонија. Стратегија на Влада на РСМ за соработка со и развој на граѓанскиот сектор 2018-2020 URL: https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/Strategija%202018%20-%202020%20usvoena%209%2010%202018_0.pdf
[25] Влада на Република Северна Македонија. Стратегија на Влада на РСМ за соработка со и развој на граѓанскиот сектор 2018-2020 URL: https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/Strategija%202018%20-%202020%20usvoena%209%2010%202018_0.pdf
[26] Фондација „Отворено општество – Македонија“. „Водич за институционални механизми за учество на граѓански организации во креирањето јавни политики поврзани со интеграциите во ЕУ” Август 2021 URL: https://bit.ly/34MJaQg
[27] Ibid
[28] Влада на Република Северна Македонија. Нацрт-стратегијата на Владата за соработка со и развој на граѓанското општество, со Акциски план 2021-2024. URL: https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/Strategija%2022%2010%202021.pdf
[29] Секретаријат за европски прашања. „Тематски консултации со претставници на граѓански организации“ „ЕУ интеграцијата треба да нè обединува сите“ Август 2017 URL: https://www.sep.gov.mk/post/?id=2085#.YWn7Py0Ro0p

Улогата на граѓанското општество во интегративниот процес првпат се препознава и поттикнува во резолуцијата на Собранието за приоритетите на пристапувањето на Северна Македонија во Европската Унија од 2007 година.[30] Со оваа резолуција, законодавниот дом се заложил да ги вклучи граѓанските организации во сите активности насочени кон интензивирање на пристапните преговори, а на Владата ѝ препорачал искористување на сите потенцијали во општеството.[31]

Граѓанските организации со години се консултираат при креирањето на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА), како и распределбата на ИПА-фондовите. Граѓанските организации, исто така, се вклучуваат и во работата на одредени тела на Владата и Собранието, со директна или индиректна надлежност во делот на евроинтеграцискиот процес, како Националниот совет за евроинтеграции, Советот за соработка со и развој на граѓанскиот сектор, Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата за реформи на правосудниот сектор, Советот за граѓански надзор врз безбедносните служби, како и работните групи на поединечни министерства и ИПА-секторските групи. Важно е да се потенцира дека граѓанските организации можат да се вклучат и во работата на сите собраниски тела преку присуство на јавни седници.[32]

Советот за соработка меѓу Владата и граѓанското општество е советодавно тело на Владата за унапредување на соработката, дијалогот и поттикнување на развојот на граѓанското општество во Северна Македонија. Административно-техничките работи на Советот ги врши Одделението за соработка со невладини организации на Генералниот секретаријат на Владата.[33]

Работата на Советот се состои од:

- Следење и анализа на јавната политика и процесите за креирање на јавните политики што се однесуваат или влијаат на граѓанскиот сектор;
- Иницирање измени и дополнувања на постојните прописи;
- Унапредување на соработката и градењето партнерски односи на граѓанските организации со Владата;
- Учество во креирањето и следењето на реализацијата на Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор и Акцискиот план за спроведувањето на Стратегијата;
- Предлагање приоритети за финансирање активности на организациите од Буџетот на Северна Македонија, како и други прашања од негова надлежност.

Советот е составен од 31 член, од кои 16 члена се назначени по предлог на граѓанските организации регистрирани согласно Законот за здруженија и фондации, преку јавен повик и тоа со по еден претставник од повеќе области, меѓу кои и развој на граѓанскиот сектор, демократија и владеење на правото, промоција и заштита на човековите права и антидискриминација, економски и одржлив развој и ЕУ интеграции и политики.[34]

Во процесот на подготовка на актите од страна на Секретаријатот за европски прашања, Канцеларијата на претседателот на Владата, Министерството за надворешни работи и Секретаријатот за законодавство за уредување на работата и надлежностите на телата од преговарачката структура, Советот на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор го изработи **Предлог-моделот за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори за членство во Европската Унија**[35]**,** кој има цел да даде придонес во уредување на работата и надлежностите на работнитегрупи како дел од преговарачката структура, како и да ги отслика ставовите на граѓанскиот сектор по однос на неговото учество во пристапните преговори.

[30] Собрание на Република Северна Македонија. „Резолуција за приоритетите при пристапувањето на Република Македонија во Европската Унија и отворањето преговори за членство во Европската унија". 2007. URL: https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Rezolucija%2027_11_2007.pdf
[31] Собрание на Република Северна Македонија. Собранието на РСМ и Европскиот парламент. URL: https://www.sobranie.mk/sobranieto-i-eu.nspx
[32] Николовски, Иван. „Граѓанските организации и европската интеграција на Северна Македонија: кон стратешко учество и транспарентни пристапни преговори" Јули 2020 URL: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/09/web_A5_CSOsMKD.pdf
[33] Влада на Република Северна Македонија. Советот за соработка меѓу Владата и граѓанското општество. URL: https://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=mk/node/273
[34] Дијалог кон ЕУ. Совет за соработка меѓу Владата и граѓанското општество. URL: https://dijalogkoneu.mk/цсо-дијалог/совет-за-соработка-со-граѓански-цента
[35] Влада на Република Северна Македонија. Предлог-модел за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори за членство во ЕУ URL: https://nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/30.11.18%20Predlog-model%20za%20vklucuvanje%20na%20gragjanskite%20organizacii%20vo%20procesot%20na%20%20pregovo%20%281%29.pdf

Учеството на граѓанскиот сектор во пристапните преговори ќе ги опфаќа следните фази и начини на учество:

01. Граѓанските организации ќе бидат вклучени во **следењето на аналитичкиот преглед (скрининг)** на европското законодавство согласно соодветните поглавја, овозможено од страна на Владата преку обезбедување директен пренос на презентациите од страна на Европските институции во и надвор од државата.

02. Граѓанските организации како што е предвидено, ќе бидат вклучени во **работните групи** на еднаква основа со претставниците на државните органи, органите на државната управа, академската заедница, стопанските комори и другата експертска јавност. Граѓанските организации ќе учествуваат во работата на работните групи на ниво на поглавја, подрачја и потподрачја во согласност со структурата на владините преговарачки групи формирани за пристапни преговори на земјата со ЕУ, но и во согласност со капацитетите на организациите и експертите селектирани од страна на Советот на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор. Дел од утврдените задачи и надлежности на работните групи вклучуваат и подготовка на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА) и подготвување на нацрт-преговарачките позиции и поднесување до Преговарачката група, како и до главниот политички преговарач и главниот технички преговарач за натамошно дејствување.[36]

03. **Следење на процесот** на пристапните преговори со по еден претставник од граѓанските организации, на ниво на поглавје, при што ќе можат да ги набљудуваат преговорите со свое присуство на самите преговори.

04. **Независно набљудување** во зависност од експертската област што ја обработуваат како и своите стратешки определби, граѓанските организации ќе спроведуваат активности насочени кон обезбедување независно надворешно следење на севкупниот процес на преговори врз основа на своја независна и непристрасна проценка.

Одделението за соработка со невладини организации на Генералниот секретаријат на Владата[37] е формирано како резултат на заложбите на Владата на Северна Македонија за институционализирање на соработката, промовирање, поддршка и унапредување на партнерските односи со граѓанскиот сектор. Одделението е надлежно да го мониторира и координира спроведувањето на Стратегијата на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор, се грижи за унапредување на соработката на Владата со граѓанскиот сектор, преку вклучување на граѓанските организации во процесот на креирање политики и создавање услови за финансиска одржливост на граѓанскиот сектор, врши стручно-административна поддршка на работата на Советот за соработка со и развој на граѓанскиот сектор, Комисијата за распределба на финансиски средства наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации и на Комисијата за организации со статус од јавен интерес.

Владата ја препознава значајната улога на граѓанските организации како партнери во дефинирањето на политиките поврзани со европската интеграција и се обврзува редовно да спроведува консултирање и вклучување на граѓанските организации во сите фази на креирањето, спроведувањето, следењето и оценувањето на политиките. Исто така, граѓанските организации е предвидено да бидат редовно вклучени во процесите на планирање, програмирање и следење на искористеноста на фондовите за пристапната помош на ЕУ.[38]

Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики [39] нотира дека соработката помеѓу граѓанските организации и институциите може да биде на четири нивоа: информирање, консултации, дијалог и партнерство. Исто така, се наведува дека соработката

[36] Стојковски, Андреја. „Структура за преговори со ЕУ“ 2021 URL: https://dijalogkoneu.mk/wp-content/uploads/2021/01/Структурата-за-преговори-со-Европската-Унија.pdf
[37] Влада на Република Северна Македонија. Одделението за соработка со невладините организации. URL: https://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=mk/node/1
[38] Влада на Република Северна Македонија. Стратегија на Владата на РСМ за соработка со и развој на граѓанскиот сектор 2018 - 2020. https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/Strategija%202018%20-%202020%20usvoena%209%2010%202018_0.pdf
[39] Влада на Република Северна Македонија. Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процсот на креирање политики. URL: https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/kodeks_na_dobri_praktiki.pdf

може да се остварува во сите фази од процесот на креирање политики, поточно од утврдување приоритети, при изготвување закони, документи за политики и стратегии и акциски планови, како и во процесите на спроведување на законодавството.

Структура за преговори за членство во ЕУ на Северна Македонија и учеството на граѓанското општество во евроинтеграцискиот процес

Во однос на пристапните преговори во делот на учеството на граѓаниските организации, во 2018 година македонската Влада го почна процесот на креирање на структурата за преговори на земјата, со тоа што прв пат беше презентиран концептот за структурата за преговори од страна на тогашниот главен политички преговарач Бујар Османи, како и главниот технички преговарач Бојан Маричиќ, додека за време на 2019 година беа формално објавени и актите за преговарачката структура. Преговарачката структура на државата е утврдена со седум одлуки на Владата, објавени во „Службениот весник на Република Северна Македонија“ на 1 август 2019 година.

Северна Македонија предвидува преговарачка структура која е слична на таа на Црна Гора, поточно во делот за кој е надлежна Владата. Вклучувањето на граѓанските организации е предвидено во членот 6 од Одлуката за формирање работни групи за подготовка на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство во ЕУ.

Преговарачката структура е составена од следните тела: [40]

01. Координативно тело за процесот на пристапување во ЕУ
02. Совет за владеење со правото
03. Државна делегација на Северна Македонија за пристапни преговори кон ЕУ
04. Преговарачка група
05. Секретаријат на преговарачката група
06. Канцеларија на главниот технички преговарач
07. Работни групи за подготовка на преговорите

Многу важен чинител во преговарачкиот процес се и граѓанските организации, но во моментот кога преговарачката стрктура беше објавена, сè уште се разгледуваше моделот на нивно вклучување, поточно дали да бидат внатре во процесот во работните групи или надвор од процесот каде што ќе можат да го надгледуваат процесот.

Во однос на учеството на граѓанските организации во пристапните преговори, предвидено е работните групи да служат како тело за широка општествена консултација. Оттаму, работните групи се местото што може да се искористи како форум за инклузивен и сеопфатен општествен дијалог, бидејќи таму е предвидено да членуваат повеќе групи на клучни чинители меѓу кои претставници на државната служба, академската заедница, индивидуални експерти, но и граѓанските организации. Овозможувањето поширока вклученост на општествени актери овозможува поголема прифатеност на националните европски политики, но истовремено и обединетост, како и инклузивност во целокупниот процес на пристапување кон Унијата.

Иако не е споменат како формален дел од преговачката структура, Парламентот е исто така вклучен во пристапниот процес преку Националниот совет за европска интеграција (НСЕИ), кој треба да дава мислења за преговарачките позиции дефинирани од страна на Владата. Но, НСЕИ прифаќа само еден претставник од граѓанските организации како дел од својот состав. Оттаму, дискутабилно е влијанието на граѓанските организации во Советот, бидејќи членовите на Советот што не се членови на Собранието немаат право на глас и бидејќи НСЕИ е консултативно тело, чии одлуки се необврзувачки. [41]

Од друга страна, Комисијата за европски прашања (КЕП) е постојано собраниско тело, кое ја надгледува интеграцијата на Република Македонија во ЕУ. КЕП го надгледува и дава мислења за усогласувањето на македонското со европското законодавство. Но, поради тоа што вклученоста на граѓанските организации во надзорот на работата на собранието во процесот на преговори е

[40] Николовски, Иван. „Македонскиот модел за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори“ Септември 2018 URL: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/09/web_A5_CSOsMKD.pdf
[41] Ibid

недоволна, потребно е оваа улога да се зајакне со овозможување нивна директна вклученост во собраниската контрола.[42]

Оттаму, потребно е составот на НСЕИ и КЕП да се зголеми, со тоа што во склоп на нивната работа ќе се ангажираат поголем број претставници од граѓанското општество, со цел зајакнување на дијалогот, како и зголемена контрола над пристапниот процес.

Исто така, мошне важно е да продолжи редовната консултација помеѓу Делегацијата на ЕУ во Скопје и граѓанските организации при подготовка на Извештајот за напредок на Северна Македонија.

Учеството на граѓанските организации во пристапниот процес е мошне важно. Воспоставената структура за преговори изгледа отворена за вклучување чинители што не се исклучиво претставници на државната администрација, туку претставници на граѓанските организации. Но, Владата мора поконкретно и попрецизно да го организира и дефинира начинот на учество на граѓанските организации во преговорите за членство во ЕУ во склоп на структурата за преговори.

Поглавје 3 - Заклучоци и препораки

Заклучоци

Граѓанското општество е клучна компонента на секој демократски систем и продолжува да се признава како такво од страна на државните институции.[43] Силно и здраво граѓанско општество го претставува крвотокот на една демократија.[44]

Регионалната соработка на земјите од Западен Балкан овозможува економско, социјално и политичко по- врзување на земјите заради полесно и побрзо интегрирање во ЕУ. Притоа граѓанските организации претставуваат суштински дел во овој процес.[45]

Развојот на граѓанското општество е од клучна важност за негување и унапредување на демократските вредности на една земја, како и за поттикнување на граѓанската свест.[46]

Во претпристапните преговори со ЕУ, потребно е граѓанските организации и Владата да изградат меѓусебна доверба и соработка каде што заеднички ќе дејствуваат, особено во реформите што се предвидени - токму ова ја претставува основата на процесот на преговори.

Активностите за интеграцијата на Северна Македонија во ЕУ и за создавање европско демократско општество кои се предвидени во претстојниот период, бараат позасилен ангажман не само од Владата, но и од целокупното општество, бидејќи ова е процес во кој секој граѓанин треба да даде свој придонес.[47]

Потребно е Владата на Северна Македонија да остане посветена на обезбедување транспарентна, инклузивна и одржлива соработка со сите политички и општествени чинители во земјата и да ги интензивира напорите, со цел час поскоро да отпочне пристапни преговорите за членство во ЕУ.

[42] Николовски, Иван. „Македонскиот модел за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори“ Септември 2018 URL: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/09/web_A5_CSOsMKD.pdf
[43] Европска комисија. Извештај за напредок на Северна Македонија 2021. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/north-macedonia-report-2021_en
[44] Агенција на ЕУ за основни човекови права. "Pandemic exacerbates challenges civil society faces” Септември 2021 URL: https://fra.europa.eu/en/news/2021/pandemic-exacerbates-challenges-civil-society-faces
[45] Фондација „Отворено општество – Македонија“. „Водич за институционални механизми за учество на граѓански организации во креирањето јавни политики поврзани со интеграциите во ЕУ” Август 2021 URL: https://bit.ly/34MJaQg
[46] Ibid
[47] Влада на Република Северна Македонија. СЕП - Стратешки план за периодот 2019-2021 година. URL: https://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/strateski_19_21.pdf

ПРЕПОРАКИ

Препораки што се произлезени од искуствата на Црна Гора, Србија и Хрватска, кои треба да се земат предвид при дејствувањето на граѓанските организации, државните институции и други клучни чинители во евроинтеграцискиот процес [48] [49]

01 Моделот да биде избран со консензус на владините институции и граѓанските организации, кој дополнително би се надградувал за време на преговарачкиот процес;

02 Вклученост на граѓанското општество во целиот процес на пристапните преговори;

03 Вклучување на јавни личности во спроведување заеднички активности на граѓанските организации и државните институции за промоција на евроинтеграцискиот процес, преку конференции, панел-дискусии, работилници и посети на локалните заедници;

04 Зајакнување на секторската комуникација и соработка во контекст на преговарачкиот процес и имплементација на ИПА-проектите на секторско и локално ниво;

05 Препознавање и разбирање на комплексноста и динамичноста на процесот на преговори и вклучување на сите расположливи капацитети, со цел зајакнување и дополнување на аналитичките и експертските капацитети во јавната администрација.

Општи препораки што би можеле да се земат предвид и би биле полезни и применливи во креирањето на македонскиот пристап при градење на националната стратегија за пристапување во Унијата

Препораки до Владата на Република Северна Македонија

01 Редовно информирање на пошироката јавност за постојните политики и новитети во склоп на преговарачкиот процес со цел зачувување и унапредување на довербата на јавноста во евроинтеграциските политики;

02 Владата на Северна Македонија да овозможи натпартиски дијалог преку вклучување претставници на политичките партии заради нивно поактивно вклучување во преговарачкиот процес;

03 Стимулирање ефективна дискусија и размена на ставови меѓу претставници од граѓанските организации, државната администрација, експертската јавност, академската заедница, медиумите и вмрежување експерти за релевантните европски политики во процесот на преговори за членство;

[48] Центар за демократија и човекови права - ЦЕДЕМ „Компаративна анализа на искуствата од соработката помеѓу граѓанскиот сектор и државните институции и тела во процесот на европската интеграција во Црна Гора, Хрватска и Србија“ Март 2020 URL: https://www.cedem.me/images/Uporedna_analiza_iskustava_saradnje_civilnog_sektora_i_dr%C5%BEavnih_institucija_i_tijela_u_procesu_evropske_integracije_u_Crnoj_Gori_Hrvatskoj_i_Srbiji-compressed.pdf

[49] Маровиќ, Стефановски и Ивановиќ. „Компаративна студија - Граѓанското општество во Западниот Балкан - Следење на пристапните преговори и евроинтеграциите - од почетни иницијативи до изграден дијалог“ Април 2019 URL: http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/komparativna-studija-civilno-drustvo-zapadnog-balkana.pdf

04 Спроведување интраинституционална анализа за постојните експертски кадри во државните институции и на транспарентен јавен повик за претставниците од граѓанските организации и други групи граѓани што би можеле да се приклучат во релевантни работни групи за преговори;

05 Воспоставување инклузивен, ефективен и транспарентен процес на избирање членови на работните групи од граѓанските организации од страна на Владата на Северна Македонија;

06 Обезбедување пристап до релевантни информации, анализи и податоци за претставниците на граѓанското општество како членови на работните групи;

07 Дефинирање на мандатот на телата во преговарачката структура со цел избегнување на создавање паралелизам во структурата и креирање неефективно спроведување на евроинтеграцискиот процес;

08 Обезбедување финансиски средства за техничка поддршка за учество на граѓанските организации во работните групи од страна на Владата на Северна Македонија за олеснување и поттикнување на нивното дејствување во преговорите.

Препораки до граѓанските организации

01 Спроведување истражувања на јавното мислење за евроинтеграцискиот процес од страна на граѓанските организации со посебен фокус на младите во општеството;

02 Изготвување темелни анализи по релевантната политика содржана во поглавјата од европското законодавство од страна на експерти, од каде што ќе произлезат клучни препораки што подоцна можат да служат како клучни документи во формирањето преговарачки позиции и стратегии за усогласување на македонското со европското законодавство;

03 Спроведување редовни обуки и работилници со претставници од државните институции, граѓанските организации, академската заедница, бизнис-секторот и други групи граѓани за евроинтеграцискиот процес и неговото значење за земјата;

04 Зачленување на граѓанските организации во регионални и европски мрежи со цел лобирање и застапување на нивните интереси, креирање и одржување стратешки партнерства и контакти, размена на релевантни и навремени информации и таргетирано пренесување клучни пораки до носителите на одлуки на регионално и европско ниво.