



# СТРУКТУРАТА ЗА ПРЕГОВОРИ СО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Како до поголема функционалност,  
јавност и контрола?



# **СТРУКТУРАТА ЗА ПРЕГОВОРИ СО ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

**Како до поголема  
функционалност, јавност и  
контрола?**

**„СТРУКТУРАТА ЗА ПРЕГОВОРИ СО ЕВРОПСКАТА УНИЈА“ –  
Како до поголема функционалност, јавност и контрола?**

Документ за јавна политика

**Издавач:** Институт ПРЕСПА – Скопје

**За издавачот:** Андреја Стојковски, извршен директор

**Автор:** м-р Андреја Стојковски

**Дизајн и подготовка за печат:** Бригада дизајн

Скопје

„Содржината е единствена одговорност на авторите, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество – Македонија“.

## ВОВЕД

Се наоѓаме на самиот крај на 2020 година, ноемвриски Совет за општи прашања на Европската Унија помина, а германското претседателство не успеа да убеди една држава-членка да даде согласност и со тоа да го обезбеди потребниот консензус за усвојувањето на Рамката за преговори за пристапување за Република Северна Македонија. Првата меѓу-владина конференција за пристапување ќе мора да почека подобри денови кога државите-членки нема да ја злоупотребуваат политиката за проширување за да ги уценуваат кандидатките, а билатералните спорови нема да бидат дел од проширувањето и преговорите. До тогаш, до одржувањето на првата меѓу-владина конференција Република Северна Македонија има извонредна можност да го комплетира процесот на институционална и општествена подготовка за преговорите.

Овој документ се заснова на процес на истражување и анализа на претходни осврти на ова прашање, како и на анализа на релевантни документи за процесот на преговори и политиката за проширување. Дополнително, при анализата беа разгледувани и релевантни документи за јавни политики и прописи со кои се регулира или регулирал процесот во неколку држави од регионот, Хрватска, Србија и Црна Гора, како и повеќе релевантни домашни прописи и препораки и мислења од експерти и учесници во процесот на пристапување од земјата и од државите од регионот. Конечно, во последната група, релевантни домашни прописи, анализата и овој документ ги имаше предвид одлуките на Владата на Република Северна Македонија за воспоставување на структурата за преговори, Законот за организација и работа на органите на управата, Законот за Владата на Република Северна Македонија, Законот за надворешни работи и Законот за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори.

## ПРОЦЕС КОЈ НИКАКО ДА ЗАВРШИ

Создавањето на структурата за преговори започна на 17 јули 2018 година, кога при посетата на државава на тогашниот комесар за проширување и пристапни преговори, Јоханес Хан, а по завршувањето на владата задолжен за европски прашања, др. Бујар Османи, беше назначен за главен политички преговарач, односно тогашниот посебен советник за евро-атлантски прашања во кабинетот на премиерот, м-р Бојан Маричиќ беше назначен за главен технички преговарач. Една година подоцна, на 10 јули 2019 година обата преговарачи ги презентираа актите за преговарачката структура<sup>1</sup> кои беа објавени во Службениот весник на Република Северна Македонија на 01 август 2019 година<sup>2</sup>.

Во меѓувреме, граѓанските организации преку Советот за соработка со и развој на граѓанското општество започнаа со подготовка на предлог-модел за сопствено вклучување во преговорите<sup>3</sup>. Подготовките започнаа со составување на работна група од страна на претставници на неколку граѓански организации, кои воедно членуваат во Советот веднаш по именувањето на главниот политички и главниот технички преговарач, а беа натаму развиени во текот на 2019 година. На 25 ноември 2019 година<sup>4</sup>, а по одржани консултации со преговарачите, Советот го претстави моделот за учество на граѓанските организации во пристапните преговори за кој начелна согласност изразиле обата преговарачи.

По завршувањето на изборите и изборот на новата влада, настана ротација на функциите помеѓу претходно именуваниот шеф на државната делегација и главен политички преговарач и неговиот заменик, а главниот технички преговарач беше избран на функцијата министер за правда. Со изјавата „*преговарачката структура мора да биде јасно дефинирана со јасен мандат, без потенцијал за политичко двоумење и преклопување на надлежности*“<sup>5</sup>, ново-избраниот заменик претседател на владата за европски прашања, како и шеф на државната делегација и главен политички преговарач ја најави реформи на структурата за преговори што остава впечаток како да станува збор за процес кој никако да заврши.

1 <https://vlada.mk/node/18516>

2 <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/298cdc15d12e4c5486658a6eae6de1d7.pdf>

3 [https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/Zapisnik\\_7\\_sednica\\_na\\_Sovetot.pdf](https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/Zapisnik_7_sednica_na_Sovetot.pdf)

4 [https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/Zapisnik\\_17\\_sednica\\_na\\_Sovetot%20%283%29.pdf](https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/Zapisnik_17_sednica_na_Sovetot%20%283%29.pdf)

5 <https://rb.gy/pwbpbc>

## ФУНКЦИОНАЛНОСТ НА СТРУКТУРАТА

Согласно одлуките на Владата на Република Северна Македонија<sup>6</sup>, воспоставената структура за пристапни преговори, претставува спој на претходно востановената структура за имплементација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација со задачите од пристапните преговори и опфаќа востановување или реформа на седум тела, како и именување на три функционери. Вака изградената структура не е вонредно гломазна, но недостатокот на одредби со кои се утврдуваат меѓусебните односи помеѓу различните тела, како и на јасна врска помеѓу нив ја прави истата помалку конфузна. Дополнително структурата зачувува стари врски помеѓу тела во истата (Работен комитет за европски интеграции и Работни групи), на нив додава нови (Група за преговори и Работни Групи) и со тоа придонесува за конфузноста и за можностите за судир на надлежности и сл. Понатаму, структурата го регулира главниот технички преговарач, а заборава на Групата за преговори, како и на суштината во односот помеѓу неа и Работните групи. Кога сме веќе кај работните групи, одлуките на Владата прават обид да ја јакнат позицијата на институциите носители, но не одат понатаму во истиот обид зајакнувајќи ја за нивна сметка улогата на Секретаријатот за европски прашања. Конечно, и кај Секретаријатот за европски прашања остануваат неколку недоречености што ќе бараат дополнителна координација и ќе го отежнуваат процесот натаму, а тоа особено се однесува на улогата на Секретаријат на преговорите, како и на функцијата Секретар на Групата за преговори.

Дури и да останеме несвесни за посочените недостатоци, ново-усвоената методологија на политиката за проширување предвидува неколку измени кои имаат влијание врз структурата за преговори. Имено, со методологијата се предвидуваат повеќе новини, а четири точки се клучни од аспект на структурата за преговори: 1) нова динамика на процесот; 2) повеќе политичка волја; 3) фокус на основите; и 4) продолжување на структурите на ССА. Оттаму, повеќе од јасно е, зошто е потребна реформа, но резултатот мора да биде поедноставна и далеку по функционална структурата за преговори.

Главното влијание што го остварува новата методологија за проширување се лоцира кај организацијата на Работните групи, како и организацијата и надлежностите на Преговарачката група. Исто така, може да се идентификува потенцијал за влијание врз улогата на Координативното тело и особено позицијата на премиерот и неговиот Кабинет во целата структура, како и врз обемот на работа, а со тоа и улогата на Министерството за правда.

За да го анализираме влијанието, како и за да можеме да зборуваме за решенијата, во натамошниот текст од овој документ ќе разгледуваме четири различни тези поврзани со структурата за преговори и нејзината организација.

6 Ibid 2

# ЈАСНО ИСКАЖАНА ПОЛИТИЧКА ВОЛЈА

Структурата за преговори треба да ги задржи позициите на главниот политички преговарач и главниот технички преговарач, а треба да продолжи да прави баланс помеѓу Канцеларијата на претседателот на Владата на Република Северна Македонија, Секретаријатот за европски прашања и Министерството за надворешни работи, како и да го задржи центарот во претседателот на владата.

Првата теза се однесува на поврзувањето на функциите на главниот политички преговарач и главниот технички преговарач, како и нарушување на балансот помеѓу Канцеларијата на претседателот на Владата на Република Северна Македонија, Секретаријатот за европски прашања и Министерството за надворешни работи кој во моментот постои. Имено, со неколку изјави<sup>7</sup>, заменик претседателот на владата за европски прашања остави впечаток дека при реформата на структурата за преговори од истата ќе исчезне главниот технички преговарач. Имајќи ја предвид позицијата која ја имаше претходниот главен технички преговарач произлегува дека реформираната структура за преговори ќе го наруши претходно востановениот баланс и координација помеѓу трите институции и ќе се центрира во заменикот на претседателот на владата задолжен за европски прашања и Секретаријатот за европски прашања.

Едно е јасно, на овој начин реформираната структура нема да побарува дополнителна координација помеѓу преговарачите, а ќе направи и враќање кон посакуваната доминантна улога на Секретаријатот за европски прашања. Клучната предност на ваквата организација, за некои<sup>8</sup> ќе биде усогласувањето со новата политичка логика на методологијата за проширување.

Добрата координација значи успех во процесот. Впрочем, токму затоа и се создава структурата за преговори, за да ги координира вклучените институции и да обезбеди глас кон институциите на ЕУ. Дополнително, при реформата на структурата за преговори, избегнувањето на судирот на надлежностите треба да биде императив. Сепак, аргументите за задржување на постојната поставеност на структурата за преговори зборуваат дека надлежностите околу пристапувањето на Северна Македонија во Европската Унија, законски се поделени помеѓу Министерството за надворешни работи и Секретаријатот за европски прашања. Поточно, **Министерството за надворешни работи**<sup>9</sup> е надлежно за *вршењето на надворешните работи, заштитата на интересите, правата и имотот на државата, организација и работењето на дипломатско-*

7 Ibid 3, како и <https://makpress.mk/Home/PostDetails?PostId=366167>

8 Ibid 3

9 <https://rb.gy/ltixf5>



конзуларните претставништва на државата и комуникацијата и соработката со странски дипломатски претставништва и мисии на меѓународни организации, како и склучувањето, ратификувањето и чувањето на меѓународните договори, додека, **Секретаријатот за европски прашања**<sup>10</sup> ги врши работите што се однесуваат на координација на органите на државната управа и другите органи и институции, за подготвување за членство во Европската унија, вклучително и за преговори. Оттаму, произлегува дека двете институции ќе мораат да продолжат да соработуваат во процесот на пристапување, освен ако одбраното решение за реформа на структурата не предвидува измена на некој од законите, или пак усвојување на сосем нов закон.

Ваквата поделба на надлежностите, не треба да не обесхрабрува. Напротив, преку компаративна анализа на искуствата на неколку држави од регионот, кои веќе преговараат (Србија<sup>11</sup> и Црна Гора<sup>12</sup>) може да се утврди дека ниту една од нив не го исклучила двојството на овие институции. Ако се гледа само позицијата на главниот преговарач и шефот на делегацијата, тогаш претходно споменатите држави, а во овој случај и Хрватска<sup>13</sup>, која е држава-членка, го следат примерот од претходните држави во задржувањето на двојството на главен преговарач и шеф на државната делегација. Да бидеме искрени, мандатот и задачите на главниот преговарач, или во наши услови главниот технички преговарач и шефот на делегацијата, т.е. главниот политички преговарач се разликуваат и се поеднакво обемни, а обајцата ќе имаат повеќе од доволно задачи во процесот што укажува дека нема потреба било кој од нив да биде исклучен.

Конечно, новата методологија за проширување зборува за “*посилно политичко водство*” додавајќи дека „*политичката природа на процесот на пристапување бара силно политичко насочување и учество на највисоко ниво*“<sup>14</sup>. Користејќи ги овие термини во методологијата, Комисијата бара и очекува вклучување на политичките лидери на државите од Западен Балкан. Во нашиот случај, политичкиот лидер е претседателот на владата, бидејќи преку него се искажува политичката волја и определбата за пристапување во ЕУ, а воедно е еден од трите државни функционери кои според меѓународното право можат да преземаат обврски во името на државата.

<sup>10</sup> <https://rb.gy/ehsjte>

<sup>11</sup> <https://www.mei.gov.rs/eng/documents/national-documents/documents-necessary-for-negotiations-on-serbia-s-accession-to-the-eu/>

<sup>12</sup> <https://www.eu.me/en/accession-negotiations/negotiating-structures/state-delegation>

<sup>13</sup> <http://www.mvep.hr/en/croatia-and-the-european-union/negotiation-process/negotiation-structure/>

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_181](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_181)

## ВРЕМЕ Е ДА ОТПОЧНЕ ПРИСТАПУВАЊЕТО

**Работниот комитет за европска интеграција треба да се укине, а надлежностите од истиот треба да ги преземат Групата за преговори, Секретаријатот на структурата за преговори, главниот преговарач и заменик претседателот на владата задолжен за европски прашања.**

Втората теза се однесува на иднината на Работниот комитет за европска интеграција и на неговата иднина. Имено, Работниот комитет е дел од старата структура на владини тела основани за потребите на спроведувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација и координацијата на активностите во врска со европските интеграции. Врската на Работниот комитет со Спогодбата за стабилизација и асоцијација е недвосмислена, а фактот дека нејзината имплементација веројатно нема да заврши пред пристапувањето на Северна Македонија во Европската Унија е непобитен. Сепак, ние сме веќе длабоко навлезени во процесот на пристапување во членство во Европската Унија, а преговорите се новиот квалитет на интеграциите кој бара севкупното приближување кон Унијата да биде подложено на координацијата утврдена токму за овој процес.

Имено, во преговорите за членство, Северна Македонија ќе го презема, или ќе се хармонизира со истото законодавство за кое зборува и на кое не обврзува Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Оттаму, произлегува дека тоа се надлежности на телата од структурата за преговори. Во преговорите, не смее да има ништо што ќе значи дополнителна координација, удвојување на надлежностите и давање насоки за усогласување на законодавство вон оние кои произлегуваат од Преговарачката група и од процесот на утврдување на преговарачките позиции.

Аргумент за задржувањето на Работниот комитет можеме да бараме единствено во новата методологија за проширување. Притоа, во овој документ Европската комисија посочува на задржувањето на структурите од Спогодбата за стабилизација и асоцијација и нивно поврзување со преговорите. За Комисијата, овие структури значат придонес кон динамика на процесот, а ќе бидат канал за комуницирање на политичката волја, но, Работниот комитет е домашен елемент на структурата на ССА, а како таков е повеќе од заменлив. Единствено што Владата ќе треба да го направи, при евентуалното укинување на Работниот комитет е да се погрижи лицата кои се дел од локалните структури на ССА да бидат продолжат на слични позиции во рамките на структурата за преговори.

Ако се имаат предвид претходно изложените аргументи, одредбите од

законите (Закон за организација и работа на органите на државната управа<sup>15</sup> и Закон за Владата на Република Северна Македонија<sup>16</sup>), како и одредбите од Одлуките<sup>17</sup> со кои се воспостави структурата за преговори за потребите на поедноставување на структурата за преговори. Работниот комитет може да биде укинат. Притоа, бидејќи задачите на Работниот комитет соодветствуваат со задачите на веќе постоечки тела, институции и функционери, истите можат да се распределат на следниот начин:

- **Група за преговори:** Да го следи координира и синхронизира работењето на работните групи за подготовка на Националната програма за усвојување на правото на Европската унија - НПАА и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство во Европската унија; Да ги утврди потребите и да ги координира приоритетите во процесот на превод на европското законодавство, синхронизирано со динамиката на процесот на пристапните преговори,
- **Главниот преговарач:** Да ја следи и дава насоки на работата на мрежата на единиците за европска интеграција во рамки на министерствата во функција на поддршка на процесот на пристапување на Северна Македонија во ЕУ и мрежата за спроведување на Инструментот за претпристапна помош и другите фондови на ЕУ;
- **Секретаријатот за европски прашања:** Да го следи спроведувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација; Да го следи и координира работењето на сите поткомитети и специјалната работна група за реформа на јавната администрација, формирани во состав на Комитетот за стабилизација и асоцијација;
- **Заменикот на претседателот на владата задолжен за европски прашања:** Да ја следи и дава насоки на работата на мрежата на единиците за европска интеграција во рамки на министерствата во функција на поддршка на процесот на пристапување на Северна Македонија во ЕУ и мрежата за спроведување на Инструментот за претпристапна помош и другите фондови на ЕУ; Да ја следи реализацијата на вкупната финансиска соработка на Република Македонија со Европската Унија и билатералната помош од земјите членки на ЕУ; Да ги следи сите други прашања поврзани со процесот на пристапување на Република Македонија во Европската унија и нејзините земји членки.

15 Ibid 7

16 Ibid 8

17 Ibid 2

## ЦЕНТРАЛНА ТОЧКА ЗА КООРДИНАЦИЈА

**Групата за преговори треба да биде мал и рационален збир на најдобрите со единствен критериум знаење, искуство и кредибилитет, а ќе биде одржлива и отпорна на промените во власта.**

Третата теза се поврзува со Групата за преговори и со потребата истата во иднина да биде целосно и прецизно регулирана, а со цел да може да ги врши надлежностите за кои е предвидена. Исто така, третата теза се поврзува и со изјавата на вицепремиерот Димитров дека Групата за преговори „треба да биде мал и рационален збир на најдобрите, со единствен критериум знаење, искуство и кредибилитет“. Конечно, третата теза, се поврзува и со потребата Групата за преговори да биде одржлива и особено отпорна на промените во власта.

Ако го следиме искуството на Србија и Црна Гора, како и тоа на Хрватска, тогаш тимот за преговори е средно голема група на државни службеници, експерти и други именувани. Исто така, бидејќи преговорите се исклучително обемен процес, а листата на поглавја ги вклучува сите министерства во владата, без исклучок, тогаш секое министерство што е утврдено како носител на одредено поглавје може да претендира на директно водење на преговорите во поглавјето.

Од другата страна, листата на аргументи кои зборуваат во полза на вака поставената теза се повеќе. Но, да одиме по ред. Најпрвин, ќе зборуваме за аспектот на „мал и рационален збир“, за кој аргумент плус можеме да бараме и во новата методологија. Според овој документ, организацијата на Групата за преговори директно може да се поврзе со динамиката на процесот и со групирањето на поглавјата во седумте кластери, а може да го препознае и соодветно да се прилагоди на принципот за „Фокус на основите“. Оттаму, за да одговори на првото, при интервенција во Одлуката за воспоставување на Групата за преговори, Владата треба да ја прецизира улогата на преговарачите, особено како координатори на кластерот и поглавјата кои му припаѓаат на истиот. За одговор на второто, при интервенцијата во Одлуката, Владата треба да ја препознае и гарантира улогата на Министерството за правда во Групата за преговори, за сметка на сите останати министерства.

Следен е аспектот на „збир на најдобрите, со единствен критериум знаење, искуство и кредибилитет“. Во овој случај, аргументите можеме да ги бараме во искуството на другите, како и во одредбите на повеќе закони. Согласно одлуката за востановување, Групата за преговори ја сочинуваат главниот технички преговарач, до четири заменици и членови-преговарачи. Притоа, за повеќето првата претпоставка е дека истата треба да ја сочинуваат државни службеници, но, вклучувањето на експерти кои не доаѓаат од

администрацијата го јакне тимот и експертизата на групата, а го подобрува и општествениот консензус во преговорите. Искуството од државите од регионот покажува дека нема правила околу именувањето на составот на Преговарачкиот тим. Истиот може да биде сочинет само од државни службеници (Црна Гора и Србија), а може да вклучува и други надворешни експерти (Хрватска).

Бидејќи искуството на државите од регионот не е еднообразно, за да можеме да се одлучиме за начинот на избор и именување на членовите на Групата за преговори најдобро ќе биде да ги разгледаме релевантните прописи во областа како помошен критериум. Следејќи го зборот на законите (*Закон за организација и работа на органите на државната управа и Закон за Владата на Република Северна Македонија*), судирот на надлежностите кој го утврдиле на самиот почеток, при првата теза постои и тука. Поточно, кога се зборува за преговорите и Групата за преговори, **Министерството за надворешни работи** е задолжено за склучувањето, ратификувањето и чувањето на меѓународните договори, додека, **Секретаријатот за европски прашања** ги врши работите што се однесуваат на координација на органите на државната управа и другите органи и институции, за подготвување за членство во Европската унија, вклучително и за преговори. Дополнително, според *Законот за надворешни работи*<sup>18</sup> и **Претседателот на Република Северна Македонија** покрај претседателот на Владата и министерот за надворешни работи е овластен за вршење на надворешни работи, што вклучува и склучување на меѓународни договори. Додека, според *Законот за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори*, покрај Владата, Претседателот има надлежности и при склучувањето, ратификацијата и извршувањето на меѓународните договори.

Имајќи го предвид претходното, како и фактот дека станува збор за процес во кој постоенето на севкупен општествен консензус е посакувано, произлегува дека именувањето на членовите на Групата за преговори мора да биде производ на консултативен процес кој ќе ги вклучи сите инволвирани институции, а ќе доведе до посакуваниот консензус.

Последниот аспект е раководењето со Групата за преговори и нејзините задачи. Во оваа смисла, во однос на раководењето со Групата за преговори, искуството од државите од регионот вели дека сите држави го препознаваат главниот преговарач (техничко ниво на преговорите) како раководител. Притоа, товарот на работењето главно му припаѓа, или му припаѓал на техничкото ниво во преговорите. Додека, политичкото ниво, претставено низ Државната делегација и шефот на државната делегација, е задолжено за испраќањето на политичките пораки и претставувањето на државата на меѓународната конференција. Ако се следат одредбите на претходно споменатите закони, особено Законот за надворешни работи, тогаш ваквата поделба на надлежностите е веќе дел од позитивните прописи.

18 <https://dw3yoh98rrmk.cloudfront.net/fa58129333dd4d5183f8f8685d7451d1.pdf>

Во однос на задачите на Групата за преговори, на страна од одредбите на одлуката за нејзиното востановување, Законот за склучување, ратификација и извршување на меѓународните договори утврдува дека органот во чија надлежност се прашањата што се уредуваат со договорот подготвува основа за преговори. Знаејќи дека Договорот за пристапување регулира пошироки прашања од само една конкретна област, јасно е дека нема еден орган на државната управа со надлежност за подготвување на основа за преговори, туку ќе треба да биде надлежност на Групата за преговори создадена и именувана во процес на широки консултации.

Конечно, за крај треба да го разгледаме аспектот на позиционирањето на Групата за преговори во целата структура. Притоа, за овој аспект клучно треба да биде споредбеното искуство. За сите држави од регионот кои беа анализирани при оваа анализа, тимот за преговори, или во нашиот случај тоа е Групата за преговори е централна точката за координација помеѓу различните тела од структурата за преговори. Групата за преговори треба да биде точка во која се слеаат информациите од Работните групи, како и точката од која се комуницираат натаму предлог преговарачките позиции за усвојување или усвоените кон европските институции, односно телото кое ја координира нивната работа и не се обидува да ги замени. Притоа, преговарачката група ги поврзува работните групи и институциите носители, а тоа го прави со помош на својата структура и организација (Црна Гора) или пак со помош на Секретаријатот на преговорите (Хрватска).

## ПОДГОТОВКА ЗА ИДНИНАТА НА ДРЖАВА-ЧЛЕНКА

**Работни групи за подготовка на Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија и подготовка на преговарачките позиции треба да добијат можност да бидат функционален претставник на министерствата носители, а не инструмент за јакнење на еден орган, тело од структурата или функционер.**

Последната, четврта теза се однесува на Работните групи за подготовка на Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија и подготовка на преговарачките позиции, односно на нивната улога во процесот на создавање институции и јакнење на капацитетите на постоечките. Имено, процесот на пристапување мора да ги јакне сите институции, а не да создава гламазни структури за координација кои ги преземаат реалните надлежности на постоечките институции.

Аргументите за ваквата положба на Работните групи се многубројни, пред

се, поради фактот дека Работните групи се најдобриот начин институциите да научат како Северна Македонија ќе функционира како држава-членка одредувајќи приоритети, утврдувајќи ресурси и планирајќи го нивното користење, на тој начин ефективно создавајќи јавни политики во својот ресор. На овој начин се гарантира и дека процесот на политика ќе продолжи и по завршувањето на преговорите, особено со создавањето институционална меморија за како тоа се прави. Од другата страна на оваа теза се поставува можноста од недостатокот на координација и водство што сериозно може да го забави процесот, како и фактот дека се уште одредени министри во Владата својата одговорност ја подредуваат на партиската припадност. Конечно, соочувајќи се повеќе години наназад со оценките на Европската комисија за административните капацитети кои ги поседуваме, сосем јасно е дека проблем за обезбедувањето на ваквата положба на Работните групи, барем на почетокот, ќе биде токму капацитетот на институциите да се справат со одговорноста што ја подразбира раководењето со Работната група и процесот во сопственото поглавје.

Ако аргументите ги побараме во искуство на другите, тогаш преку компаративна анализа на структурите на Србија, Црна Гора и Хрватска може да се утврди дека Работните групи насекаде биле или пак се тела на институциите носители. За да ја подобри координацијата и комуницирањето помеѓу Работните групи, секоја од посочените држави ги поврзувала преку Преговарачката група и Секретаријатот на преговорите, гарантирајќи ја на тој начин и нивната координација.

## ЈАВНОСТ И КОНТРОЛА НА СТРУКТУРАТА

Согласно одлуките на Владата на Република Северна Македонија<sup>19</sup>, воспоставената структура за пристапни преговори, претставува систем на работни и помошни тела на Владата кои ќе го водат процесот на хармонизација на законодавството, подготвувањето на преговарачките позиции и преговори со Европската Унија. Притоа, читајќи ги одредбите на седумте одлуки може да се утврди дека структурата е отворена за учество на лица кои не се државни службеници. Ова главно се однесува на претставниците на граѓанското општество. Додека, анализирајќи ги односите помеѓу телата, може да се заклучи дека севкупноста на регулираниот процес завршува во рамките на Владата, министерствата и органите во состав, без притоа да ги вклучува на било кој начин Претседателот на државата или Собранието.

Во досегашниот тек на анализата, повеќе пати беше споменато дека преговорите се процес во кој постоењето на севкупен општествен консензус

19 Ibid 2

е посакувано. Истиот ќе може да се оствари само ако структурата гарантира јавност во работењето, како и политичка контрола. За потребите на натамошна анализа, како и за да можеме да зборваме за решенијата, во овој дел од документот ќе разгледуваме две прашања поврзани со две тези.

## ГАРАНТ ЗА ЧУВСТВО НА СОПСТВЕНИШТВО

### ПРВОТО ПРАШАЊЕ

**Првото прашање е како најсоодветно да се обезбеди учеството на граѓанското општество и Советот за соработка со и развој на граѓанското општество во преговорите и во процесот на пристапување? Додека првата теза зборува дека преговорите за пристапување во Европската Унија се најсеопфатен процес на реформи и усогласување на законодавството низ кој ќе помине државата, а учеството на граѓанското општество е основен гарант за создавањето на најширок општествен консензус и прифаќање на реформите.**

Учеството на граѓанското општество не е obligatorно. Сепак, успехот во справувањето со предизвиците во преговорите се поврзува со вклученоста на граѓанското општество, а оваа вклученост го гарантира и чувството на сопствеништво врз реформите.

Од воспоставувањето на структурата за преговори, Владата на Република Северна Македонија и претставниците на граѓанското општество интензивно разминува мислења околу учеството на граѓанските организации<sup>20</sup>. Притоа, граѓанските организации преку Советот за соработка со и развој на граѓанското општество разгледуваа и предложија модел<sup>21</sup> за учество кој се заснова на пет принципи: 1) отвореност и вклученост; 2) квалитет и професионалност; 3) взаемно учење; 4) транспарентност и отчетност и 5) еднаквост и правична застапеност. Согласно предложениот модел, се предвидува организациите да бидат застапени во сите Работни групи, според сопствените капацитети и изразениот интерес, на иста основа, т.е. со исти права и обврски со членовите номинирани од државните органи и преку механизми за номинација кои ќе гарантираат интерес, експертиза и искуство.

Разгледувајќи ги државите од регионот може да се забележи дека граѓанското општество никаде не е прецизно наведено како дел од структура за преговори. Меѓутоа, секоја од анализираните држави има искуство и

20 Само правни субјекти регистрирани согласно Законот за здруженија и фондации по Службен весник број 52/2010, 135/2011 и 55/2016.

21 Предлог модел за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори за членство во Европската Унија, изработен и усвоен од Советот на Владата за соработка со и развој на граѓанското општество



одреден резултат од вклученоста на граѓанските организации. Црна Гора е единствената држава во која граѓанските организации се формално наведени како дел од структурата за преговори во секоја од основаните Работни групи за поглавјата од законодавството на ЕУ. Во Србија граѓанското општество не е директно вклучено во Работните групи, но неговата вклученост се обезбедува преку јавен повик и изразување на интерес за членување и работа на Национална конвенција за Европска Унија што претставува начин за обезбедување на структурирана, тематска дебата и застапување за промени и подобрување на преговарачките позиции. Конечно, иако Хрватска има исклучително отворена структура за преговори, вклучувањето на граѓанското општество го прави релативно доцна и во најмал обем.

Северна Македонија нема што да загуби. Во услови кога Европската комисија постојано ни забележува за слабиот административен капацитет вклучувањето на граѓанското општество може само да придонесе за јакнење на истиот. Кај граѓанските организации постои извонредна експертиза за многу од заедничките политики од која бенефит може да имаат структурата за преговори и државата. Конечно, граѓанските организации одамна упатуваат критики за слабости на некои од политиките. Нивното учество во преговорите ќе биде вистинскиот момент да придонесат за државата.

Ваквата позиција очигледно ја споделуваат и Владата и премиерот<sup>22</sup>. Она што недостасува е истата да добие правна форма, а со цел преку своето учеството граѓанското општество да биде основен гарант за создавањето на најширок општествен консензус, како и за комуницирањето и прифаќањето на реформите од граѓаните.

## ВТОРОТО ПРАШАЊЕ

**Второто прашање е колку контрола е потребна врз преговорите и како да знаеме на што се обврзува Владата во наше име? Додека, втората теза зборува дека во преговорите има малку простор за преговори, а во интерес на сите е граѓаните да знаат на што се обврзува Владата во нивно име и тоа да можат ефективно да го контролираат**

Република Северна Македонија е парламентарна демократија. Тоа го става Собранието на врвот на пирамидата, или во центарот на случувањата. Како носител на законодавната власт, Собранието ќе има огромна задача да обезбеди целосна хармонизација на нашето законодавство со тоа на Европската Унија. Притоа, усвојувањето на законите не смее да биде само

<sup>22</sup> Со допис упатен до Советот на Владата за соработка со и развој на граѓанското општество, а по повод усвоениот предлог-модел за учество, Канцеларијата на претседателот на Владата на Република Северна Македонија се обврза да обезбеди учество на граѓанското општество во преговорите, преку работните групи. Со истиот допис, Канцеларијата на претседателот на Владата на Република Северна Македонија се обврза и на повисок степен на учество на граѓанското општество преку членување на еден претставник на граѓанското општество и Советот во рамките на Групата за преговори.

постапка, туку мора да подразбира суштинска дебата за заедничката политика, како и информираност за преговарачките позиции и преземените обврски. Дополнително, знаејќи за улогата која националните парламенти ја имаат во Европската Унија, за нашето Собрание ќе биде добро ако започне навреме да се подготвува за својата улога, најпрвин преку извршувањето на контрола врз процесот на преговори.

При воспоставувањето на структурата за преговори, Владата на Република Северна Македонија не го опфати Собранието, иако во одлуката за Работните групи се основа работна група и за политичкиот критериум. Во оваа работна група, Собранието е носител на делот за Собрание, во подрачјето Демократија и владеење на правото. Имајќи предвид колку работа ќе има, односно ќе нема, оваа група, Собранието како воопшто да не е вклучено. Од другата страна, Собранието било особено активно кога станува збор за пристапувањето во Европската унија, но притоа нема преземено поголема иницијатива. Главната форма на одлучување и вклучување на Собранието во процесот на пристапување е преку усвојувањето на бројни декларации за процесот<sup>23</sup>, како и преку усвојувањето на законите со европско знаменце. Во Деловникот<sup>24</sup> за работна на Собранието има прецизно опишана постапка за усвојување на прописи кои прават усогласување со прописите на Европската Унија, но таа постапка може да биде предолга, а истовремено не го гарантира соодветното вклучување во преговорите ниту контролата врз нив.

Искуството на Хрватска<sup>25</sup>, Србија<sup>26</sup> и Црна Гора<sup>27</sup> во процесот на преговори и вклученоста на нивните парламенти во остварувањето контрола врз преговорите покажува дека парламентите сами преземале иницијатива и го регулирале прашањето. Притоа, во хрватскиот Сабор задачата била на Националниот совет за следење на преговорите со ЕУ, кој ги следел, разгледувал и ги вреднувал политички преговорите, додека преговарачките позиции ги усвојувал со консензус. Комисијата за европски интеграции на Парламентот на Црна Гора е парламентарната адреса за преговорите во оваа држава. Нејзината улога е да го следи и да се информира за процесот, како и да се запознава со подготвувањето на преговарачките позиции. Конечно, во Србија, Комитетот за европски интеграции ги следи преговорите, се информира за преговарачките позиции и го организира консултативниот процес со граѓанското општество.

Во нашето Собрание адресати се Комисијата за европски прашања<sup>28</sup> и Националниот совет за европски интеграции<sup>29</sup>. Притоа, Комисијата за европски прашања има право да биде информирана и да го следи процесот

23 <https://www.sobranie.mk/sobranieto-i-eu.nspix>

24 <https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>

25 <https://www.sabor.hr/en/european-affairs/sabor-eu-accession-process>

26 <http://www.parlament.rs/activities/european-integration/role.4020.html>

27 <http://www.skupstina.me/index.php/en/eu-accession/parliament-in-the-accession-process>

28 [https://www.sobranie.mk/odluki-bbb52468-8f28-436e-8191-53b8d1351b06-ns\\_article-odluka-za-osnovanje-na-nsei.nspix](https://www.sobranie.mk/odluki-bbb52468-8f28-436e-8191-53b8d1351b06-ns_article-odluka-za-osnovanje-na-nsei.nspix)

29 [https://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2020-2024-ns\\_article-komisija-za-evropski-prashanja-2020.nspix](https://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2020-2024-ns_article-komisija-za-evropski-prashanja-2020.nspix)

на хармонизирање на законодавството, впрочем, секој пропис со европско знаменце се разгледува покрај во матичната комисија и во оваа. Од другата страна, Националниот совет има далеку подобро регулирани надлежности во врска со преговорите. Сепак, утврдувањето на процесни правила и допрецизирање на улога на Собранието е потребно веднаш. Имено, Собранието работи во интерес на граѓаните и тие мораат да знаат како течат преговорите. Народните избраници мораат да знаат што од нив се очекува кога станува збор за хармонизацијата на законодавството и какви обврски во нивно име преземала Владата. Оттаму, размислувањето за моделот за учество на Собранието мора да се случи сега.

Оваа дебата во Собранието ќе започне од веќе утврдените надлежности на собраниската Комисија за европски прашања и Националниот совет за европски интеграции. Притоа, бидејќи туѓото искуство е доволно, а моделите кои можат да се следат се добро познати, ќе треба да ја погледнеме домашната политичка состојба. Токму од домашната политичка состојба ќе зависи моделот за учеството на Собранието. Имено, знаејќи го нивото на политичка култура и особено на политичка зрелост сосем очекувано е некои пратеници и политички партии да не можат да ги прераснат партиските интереси. Поради тоа, премногу е да се бара Собранието да ги усвојува преговарачките позиции. Сепак, Собранието мора да биде целосно информирано за преговорите, дури и да ја зачува надлежноста таквите извештаи редовно да ги испитува. Ваквата практика може да се прошири и до нивото во кое Собранието и Комисијата за европски прашања ќе го повикуваат главниот преговарач да ги претстави и одбрани извештаите, дури и преговарачките позиции пред пратениците. Од другата страна, знаејќи за улогата на Националниот совет за европска интеграција во градењето на општествениот консензус, Собранието треба да го истото тело до крај да го отвори за учество и на други чинители и да го направи форум за информирање и дискусија, но и изнесување на дополнителни аргументи за подобрување на преговарачките позиции, националната програма за преземање на законодавството на Европската Унија и други документи кои ќе произлезат од овој процес.

## ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Многумина велат дека во преговорите за членство во Европската Унија реално нема преговори. Станува збор за процес во кој се обврзувате на преземањето стандарди и усогласување со законодавството според кое функционира Унија на повеќе од 500 милиони жители. Оттаму, главниот дел на преговорите е дома, не во Брисел. Преговарите дома бидејќи координираат и усогласуваат политики на огромен број институции, потреби и проблеми на целата индустрија, како и очекувања на сите граѓани. Во овие преговори координацијата е клучна, а Министерството за надворешни работи и Секретаријатот за европски прашања мораат да функционираат беспрекорно и во целосна хармонија.

Во овие преговори, Владата, министерствата и органите во состав зборуваат во еден глас. Претседателот на државата, претседателот на Собранието, премиерот, министрите, пратениците во Собранието, сите зборуваат во еден глас и во името на Република Северна Македонија. Сите тие имаат јасно дефинирани надлежности и координирано испорачуваат една „ударна“ порака. Единствено главниот преговарач и шефот на државната делегација говорат во името на државата и се наоѓаат во речиси постојана комуникација со европските институции во Брисел.

Во овие преговори, институциите носители растат и се подготвуваат за денот кога државата ќе биде членка на Европската Унија, а Работните групи се нивната продолжена рака. Во Работните групи покрај експертизата на државните службеници и институционалното искуство се прибира и знаењето и искуството со кое може да се пофали државата за да придонесат кон создавање општествен консензус за преговарачките позиции, но и јасен став што ќе се смета за успех.

Во овие преговори Секретаријатот за европски прашања, како Секретаријат за преговори не ги заменува, туку ги следи и поддржува работните групи, ги прибира материјалите од нив, а Групата за преговори е онаа која ги процесира и предлага, односно понатаму ги комуницира преговарачките позиции. Поради тоа, Групата за преговори е центарот на структурата за преговори, а главниот преговарач ги знае политиките, потребите и ресурсите, ја поддржува координацијата и покрај присуството дома е редовно присутен во Брисел.

Во овие преговори заменик претседателот на владата за европски прашања и министерот за надворешни работи, како шеф и заменик-шеф на државната делегација имаат јасна стратегија и се насочени кон државите-членки. Нивната задача е да лобираат, да ги застапуваат македонските позиции бидејќи имаат јасна стратегија за секоја држава-членка.

Во овие преговори расте и Собранието. Тоа ја препознава можноста, ја зајакнува својата улога и го користи секое заборавено знаење во општеството за да го поддржи процесот. Секое работно тело, како и секоја друга работна форма во Собранието во овие преговори форум за консултации градење на консензус, но и форум за контрола врз преговарачката група и запознавање на граѓаните.

Северна Македонија има долга историја на интегрирање во Европската Унија, а воспоставената структура за преговори се надградува врз претходно поставениот систем. Ова може да се протолкува како користење на институционалната меморија и капацитети, но и како недостаток. Притоа таквиот недостаток го препознаваме во недостаток на свест да го препознаеме новиот момент и квалитетот на односите во процесот на преговори за членство во Унијата, односно недостаток на волја да се откажеме од некои улоги во минатото.

За да се избегне конфузијата која се создава со постоењето на бројните работни тела, за да се надмине конфликтот на надлежностите, при реформата на структурата за преговори потребно е:

1. Владата на Република Северна Македонија да ги разгледа опциите за регулирање на структурата за преговори и нејзиното постапување со закон или со измена на постоечкото законодавство, а со цел да се надмине постојниот судир на надлежностите и личен судир помеѓу неколку државни органи и некои избрани или именувани функционери, како и за потребите на сеопфатно регулирање на материјата.
2. Владата на Република Северна Македонија да ги задржи обете позиции и притоа истите да ги појасни именувајќи ги како 1) шеф на државната делегација и 2) главен преговарач, а следејќи го искуството на државите од регионот, но и на сите други држави во минатото, како и имајќи го предвид обемот на работата и товарот на надлежностите.
3. Владата на Република Северна Македонија ќе води консултации со цел именување на главен преговарач кој ќе се задржи на позицијата во текот на целиот процес на преговорите, односно до самиот момент на ефективно пристапување, а со цел да се гарантира стабилност и институционална меморија за процесот, како и почитување на законите.
4. Владата на Република Северна Македонија ќе го задржи воспоставениот баланс помеѓу Кабинетот на премиерот, Министерството за надворешни работи и Секретаријатот за европски прашања кој го обезбедува структурата и истата ќе продолжи и натаму да ја центрира во Кабинетот на премиерот, а со цел да ја прилагоди истата на новата методологија за проширување, односно да овозможи

истата да гарантира соодветна динамика на процесот, искажување на јасна политичка волја и недвосмислено лидерство.

5. Владата на Република Северна Македонија ќе води консултации и ќе именува мал и професионален, тим од високи државни службеници, но и надворешни експерти кои ќе членуваат во Групата за преговори гарантирајќи го притоа учеството на Кабинетот на Претседателот на Република Северна Македонија, Министерството за финансии и Министерството за правда покрај она на Министерството за надворешни работи, а со цел да се гарантира функционалност, стабилност и институционална меморија за процесот.
6. Владата на Република Северна Македонија ќе го укине Работниот комитет за европски интеграции а неговите надлежности ќе ги пренесе на Групата за преговори, Секретаријатот за европски прашања, Главниот преговарач и Заменикот на претседателот на владата задолжен за европски прашања, а со цел да се поедностави истата и да се подобри координацијата. Исто така, Владата на Република Северна Македонија, ќе води сметка претставниците од редот на државните службеници кои се членови на работните тела од Спогодбата за стабилизација и асоцијација да бидат именувани за раководители, заменици на раководителите и членови на работните групи во соодветните поглавја.
7. Владата на Република Северна Македонија ќе утврди дека раководителите, замениците раководители и секретарите на Работните групи се именувани од редот на државните службеници на институцијата носител на поглавјето за текот на целиот процес на преговорите и до самиот момент на ефективно затворање на поглавјето, а со цел подобрување на нејзината функционалност и јакнење на капацитетите на институциите,. Исто така, Владата на Република Северна Македонија, при именувањето на членовите кои не се од редот на државните службеници, односно се од граѓанското општество, ќе го усвои моделот од Советот за соработка со и развој на граѓанското општество, и во процес на консултација ќе заврши именувањето на членовите кои не се од редот на државните службеници согласно предложениот модел од Советот за соработка со и развој на граѓанското општество, а со цел гарантирање на општествениот консензус во преговорите.
8. Владата на Република Северна Македонија ќе го именува државниот секретар на Секретаријатот за европски прашања за секретар на преговорите, а замениците секретари на Работните групи како Секретаријат за преговори за пристапување. Замениците секретари на Работните групи ќе бидат државни службеници вработени во Секретаријатот за европски прашања, а со цел обезбедување

на правилна и постојана координација, како и создавање на институционална меморија.

9. Претседателот на Република Северна Македонија ќе иницира консултативен процес за именување на главниот преговарач и ќе именува свој претставник во Групата за преговори, а со цел обезбедување на национален консензус, координација на процесот, стабилност на групата и институционална меморија.
10. Собранието на Република Северна Македонија ќе преземе иницијатива и ќе го регулира постапувањето на Националниот совет за европски интеграции, Комитетот за европски прашања и другите работни тела, како и користењето на инструментите јавна расправа и надзорна расправа во текот на преговорите, а со цел контрола врз процесот, градење и јакнење на консензусот и информирање на граѓаните.





