

ДОКУМЕНТ  
ЗА ЈАВНИ  
ПОЛИТИКИ

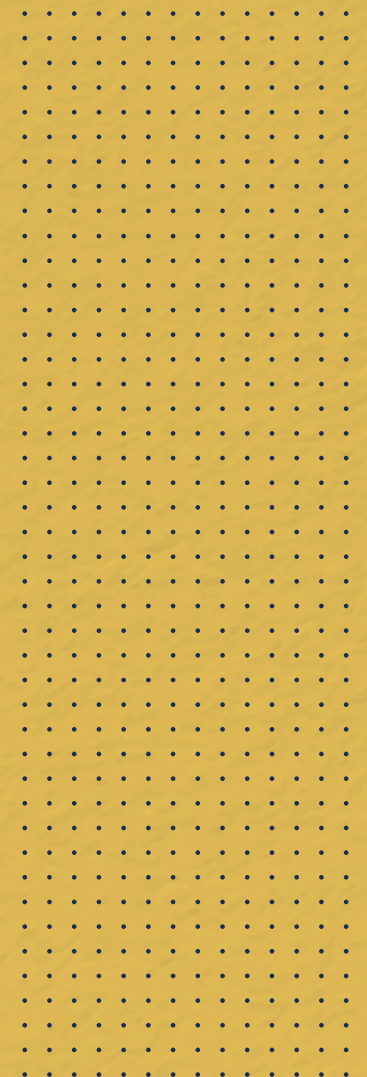


**БЛУПРИНТ ГРУПА**  
за реформи во правосудството

■

**МОНИТОРИРАЊЕ  
НА ПРОЦЕСОТ  
НА СКРИНИНГ ЗА  
ПОГЛАВЈЕТО 23**

■



Документ за јавни политики

## Мониторирање на процесот на скрининг за Поглавјето 23

Издавач:

Центар за правни истражувања и анализи

Уредник:

Горица Наџинска

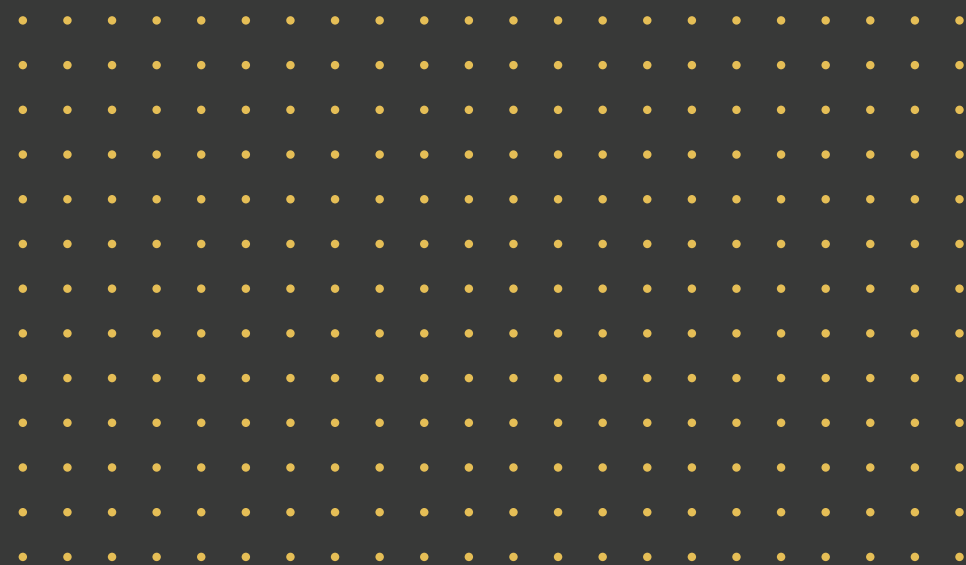
Автор:

Исмаил Камбери, Институт за европска политика

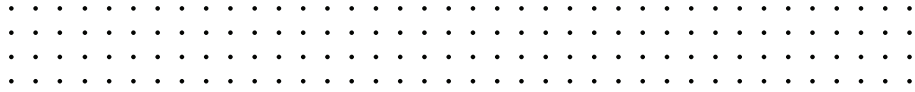
Графички дизајн:

Релатив

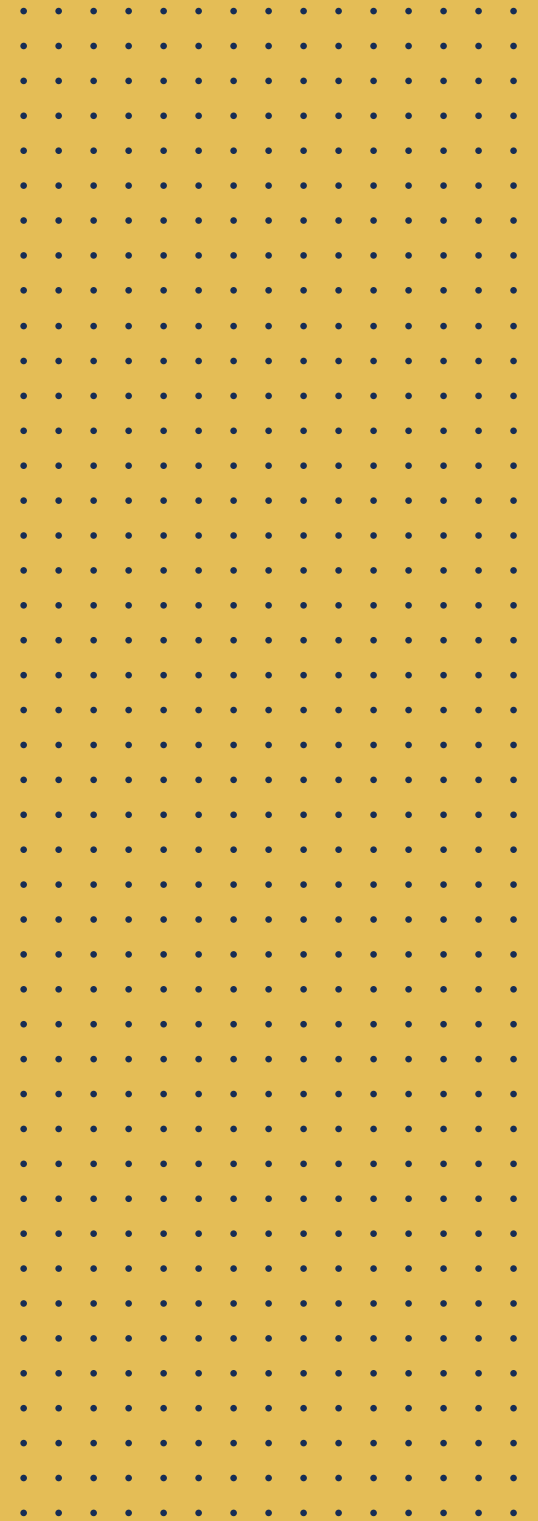
Скопје, 2021



Проектот „За правда – Следење на спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудството 2020-2021“ е финансиран од Фондацијата Отворено општество - Македонија. Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество – Македонија.

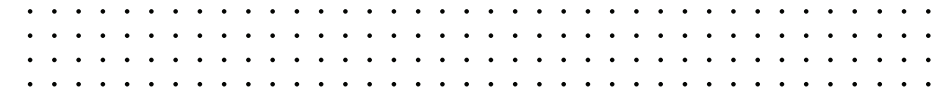


Овој краток документ за јавни политики има цел да го поттикне размислувањето во насока на создавање механизам за соработка помеѓу граѓанските организации и релевантните институции/претставници на администрација во однос на претстојните преговори со Европската Унија. Иако во моментот на пишување на овој документ сè уште не е одобрена преговарачката рамка, демонстрирањето преземање подготвителни активности во оваа насока ќе овозможи земјата да влезе поподготвена во процесот на преговори, а со тоа и да го намали времетраењето на овој сложен и долготраен процес. Имено, документот нуди краток осврт на процесот на скрининг, преговарачката структура на Северна Македонија, искуствата од соседните земји во поглед на нивното вклучување во преговорите со ЕУ, постојните механизми за соработка со граѓанските организации во земјата и предлог-модел за вклучување на граѓанските организации во процесот на скрининг за Поглавјето 23 (Правосудство и темелни права).



# ВОВЕД

Скринингот претставува аналитички преглед на европското законодавство, а се имплементира во подготвителната фаза од пристапните преговори со ЕУ. Целта на скринингот е да се создаде основа за билатерални односи помеѓу земјата кандидат и Европската Унија, но и да се запознае земјата, односно нејзината администрација со правото на ЕУ. Во подоцнежниот процес на скринингот, преку извештаите за скрининг, тој се користи и за оценување на степенот на подготвеност и ги лоцира аспектите во кои земјата кандидат треба да бележи напредок<sup>1</sup>. Процесот на скрининг се дели во две фази, односно во објаснувачки скрининг и билатерален скрининг. Северна Македонија го започна објаснувачкиот скрининг со Поглавјето 23 на 27 септември 2018 година<sup>2</sup>, додека целиот процес заврши на 6 декември 2019 г. со Поглавјето 12.<sup>3</sup> За време на објаснувачкиот скрининг, македонските претставници на државната администрација имаат можност да дознаат од експертите на Европската комисија како функционира правото, односно правната рамка во ЕУ за сите области покриени со Копенхашките критериуми. Дополнително, во Секретаријатот за европски прашања, претставници на граѓанскиот сектор имаат можност да ги проследат сесиите и да им поставуваат



прашања на европските експерти. Аналитичкиот (билатерален) скрининг во земјава треба да започне по првата меѓувладина конференција за која, за жал, времето на одржување во моментот не може да се предвиди поради неодобрувањето на преговарачката рамка од страна на Република Бугарија. За време на оваа фаза, македонските претставници на институции/експерти во својата област имаат можност да укажат во кои сегменти државата е подготвена и усогласена со правото на ЕУ и да ги презентираат своите планови и стратегии за тоа како ќе ги спроведат реформите. Со новата методологија,<sup>4</sup> поглавјата се групираат во шест таканаречени „кластери“, односно „Основи“, „Внатрешен пазар“, „Конкурентност“, „Поврзаност“, „Земјоделство“ и „Надворешни односи“. Дополнителна новост со новата методологија е фактот што скринингот ќе се обавува според кластер наместо според поглавја. Следствено, се очекува да се спроведат шест билатерални скрининзи.<sup>5</sup>

1 EUR Lex, „Глосар на резимеа [Glossary of Summaries]“ <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/screening.html#:~:text=Screening%2C%20or%20analytical%20examination%20of,and%20the%20various%20candidate%20countries>.

2 European Western Balkans, „Албанија и Македонија започнуваат процес на скрининг за Поглавјето 23 [Albania and Macedonia Launch Screening Process for Chapter 23]“ (27 September 2018) <https://europeanwesternbalkans.com/2018/09/27/albania-macedonia-launch-screening-process-chapter-23/> accessed 28 November 2020.

3 Секретаријат за европски прашања, „Календар – Објаснувачки состаноци со Албанија и Северна Македонија (PEB2) [Calendar – Explanatory Meetings with Albania and North Macedonia (REV2)]“ <https://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Skrining/Timetable%20EXPL%20SCREEN.DOCX> accessed 26 November 2020.

4 EC, ‘A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans’ (European Commission 2018) COM(2018) 65 final [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf).

5 IDSCS, „Драган Тилев – Добрата подготовка е половина успешно завршена работа. Скрининг-процесот и новата методологија за преговори со Европската Унија: Предизвиците за Северна Македонија“ (2020) <https://idscs.org.mk/mk/portfolio/подкаст-драган-тилев-добрата-подгото/> accessed 25 November 2020.

## ПРЕГОВАРАЧКА СТРУКТУРА НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Процесот на создавање на преговарачката структура започна на 79-тата тематска седница на Владата одржана на 17.7.2018 г.<sup>6</sup>, кога тогашниот Заменик на претседателот на Владата задолжен за европски прашања, г. Бујар Османи, беше назначен за главен политички преговарач, додека, пак, г. Бојан Маричиќ беше назначен за главен технички преговарач. Владата на 82-та седница одржана на 31 јули 2018 г. ја презентираше предлог-преговарачката структура за пристапување на земјата во ЕУ.<sup>7</sup> Имено, таа се состои од Координативно тело, Државна делегација на РМ за пристапни преговори со ЕУ, а Секретаријатот за европски прашања ќе врши улога на Секретаријат на преговарачка група, додека, пак, постојните работни групи за подготовка на Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА) и преговарачките позиции ќе бидат ревидирани во однос на составот и компетенциите. Овие работни групи претставуваат најстручен дел за идентификување на потребите за изработка на предлог-решенија и за имплементација на реформи. Во нив е предвидено да членуваат покрај претставници на администрацијата, и претставници од академската заедница, граѓанскиот сектор и експерти.

6 М-р Андреја Стојковски, „Структурата за преговори со Европската Унија – како до поголема функци-оналност, јавност и контрола?“ (2021) <<https://fosm.mk/wp-content/uploads/2021/01/negotiations-structure.pdf>> accessed 20 January 2021.

7 Влада на Република Македонија, „Записник од осумдесет и втората седница на Владата на Република Македонија, одржана на 31.7.2018 година“ <https://vlada.mk/file/33005/download?token=9UUZb75e> accessed 24 November 2020.

## СОРАБОТКА НА ВЛАДАТА СО ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Правната рамка во земјава овозможува слобода на изразување, собирање и здружување и финансирање што го овозможува функционирањето на граѓанските организации. Владата на Република Македонија, на 17 мај 2016 година донесе Одлука за формирање Совет за соработка помеѓу Владата и граѓанскиот сектор.<sup>8</sup> Советот има советодавна улога на Владата за унапредување на соработката, дијалогот и поттикнување на развојот на граѓанскиот сектор во Република Северна Македонија. Тој е составен од 31 член, од кои 16 се на предлог на граѓанските организации регистрирани согласно Законот за здруженија и фондации. Релевантен документ за ова тело е Стратегијата на Владата на Република Северна Македонија за соработка со и развој на граѓанскиот сектор 2018-2020.<sup>9</sup> Она што е клучно во овој документ е наведеното дека Владата „ја препознава значајната улога на граѓанските организации како партнери во дефинирањето на политиките поврзани со европската интеграција“. Следствено, целите предвидуваат зголемување на вклученоста на граѓанските организации во креирањето и следењето на политиките, но и зајакнувањето на партнерството во процесите со европската интеграција.<sup>10</sup> Советот за соработка помеѓу Владата и граѓанскиот сектор на 25.11.2019 го претстави предлог-моделот за вклучување на ГО во пристапните преговори за членство во ЕУ. Овој документ<sup>11</sup> беше подготвен во рамките на работната група составена од претставници на ГО, кои членуваат во овој Совет, а во консултации и со главниот политички и технички преговарач.<sup>12</sup> Во изминатите 3 години, Владата сè повеќе ги вклучува сите засегнати страни, вклучувајќи ги и граѓанските организации во процесите на креирање и следење на политиките. Тоа главно се прави преку учество во секторските работни групи во министерствата<sup>13</sup>, комисиите во Собрание и овозможување унапредување на содржината на предлог-законите преку платформата на Електронскиот национален регистар на прописи на Република Северна Македонија.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> „Службен весник на РМ“, бр. 98 од 17.5.2016 година.

<sup>9</sup> Влада на Република Македонија, „Стратегија на владата на Република Македонија за соработка со и развој на граѓанскиот сектор 2018-2020“ [https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/Strategija%202018%20-%202020%20usvoena%209%2010%202018\\_0.pdf](https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/Strategija%202018%20-%202020%20usvoena%209%2010%202018_0.pdf) accessed 24 November 2020.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Совет на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор, „Предлог-модел за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори со Европската Унија“ <<https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/30.11.18%20Predlog-model%20za%20vklucuvanje%20na%20gragjanskite%20organizacii%20vo%20procesot%20na%20%20pregovo%20%281%29.pdf>> accessed 20 January 2021.

<sup>12</sup> М-р Андреја Стојковски (п. 6).

<sup>13</sup> <https://dijalogkoneu.mk/>

<sup>14</sup> Ener.gov.mk.

## ИСКУСТВОТО НА СОРАБОТКАТА И СЛЕДЕЊЕ НА ПРЕГОВОРИТЕ СО ЕУ НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ВО СОСЕДНИТЕ ЗЕМЈИ

Во Црна Гора, претставници на граѓанските организации избрани преку јавен повик се институционализирани членови на работните групи во соодветните преговарачки поглавја, кои исто така ја следат и имплементацијата на акционите планови. За ваквиот пристап нема претходно компаративно искуство.<sup>15</sup> Овој модел придонесува за искористување на искуството и знаењето на ГО и за зголемување на транспарентноста на водење на евроинтеграциските процеси, но оттука, треба да се внимава и на обврската граѓанските организации да имаат можност да ги искористат сите расположливи средства за исполнување на својата корективна улога во општеството.<sup>16</sup> Во нивниот случај, проблемот се јавува во поглед на споделувањето информации и извештаи со претставници од граѓанските организации, недостигот на финансирање на нивната работа во работните групи и невклучувањето на ГО на меѓувладините состаноци во Брисел.<sup>17</sup> Дополнително, во моментот кога се финализира преговарачката структура, во земјата се формирала и коалиција составена од 16 граѓански организации, кои го следат работењето во областите поврзани со Поглавјето 23.<sup>18</sup>

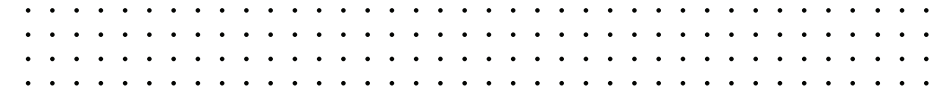
15 Јована Маровиќ, „Документ за позиција – директно учество на граѓанските организации во работните групи за пристапните преговори со Европската Унија | Чудниот случај на Црна Гора“ (2020) <<https://dijalogkoneu.mk/wp-content/uploads/2020/10/Документ-за-позиција-Јована-Маровиќ-5-1.pdf>> accessed 21 January 2021.

16 Ibid.

17 Ibid.

18 Natasha Wunsch, „Преку инструментализацијата: Набљудувачки коалиции на НВО во Хрватска, Црна Гора и во Србија [Beyond Instrumentalisation: NGO Monitoring Coalitions in Croatia, Montenegro, and Serbia]“ (2015) [https://www.researchgate.net/publication/283319641\\_Beyond\\_instrumentalisation\\_NGO\\_monitoring\\_coalitions\\_in\\_Croatia\\_Montenegro\\_and\\_Serbia](https://www.researchgate.net/publication/283319641_Beyond_instrumentalisation_NGO_monitoring_coalitions_in_Croatia_Montenegro_and_Serbia) accessed 20 November 2020.

Србија има поинаков модел на вклучување на граѓанските организации во поглед на евроинтеграциите на земјата. „Граѓанските организации не се интегрирани во преговарачката структура и во преговарачките групи“, односно „тие дејствуваат како контролен механизам и систем за рано предупредување“.<sup>19</sup> Сепак, граѓанските организации се вклучени во постапката за преговори преку резолуција донесена од страна на Собранието во декември 2013 година, која предвидува одржување пленарни дебати на секои шест месеци. Следствено, преку одлука на Комисијата за европски прашања во 2014 година, Собранието станува „точка за средби на различни чинители од српското општество вклучени во преговарачкиот процес“.<sup>20</sup> Поради парламентарниот бојкот во Србија врз основа на процедурални повреди во 2018 година, овие повреди вклучија и прекршување на горенаведената резолуција за одржување пленарни дебати на секои шест месеци.<sup>21</sup> Врз основа на ова, граѓанските организации се организирани преку засебни механизми за вклучување на граѓанските организации во поглед на областите поврзани со Копенхашките критериуми. Првиот механизам ги вклучува секторските граѓански организации лоцирани во Српската канцеларија за европска интеграција, кои овозможуваат придонес на граѓанските организации во програмирањето и во спроведувањето разни програми за помош. Вториот механизам е Националната конвенција за Европската Унија (НКЕУ), која е платформа на граѓанското општество што ги претставува интересите на граѓаните на Србија во сите фази на процесот на европска интеграција. Оваа платформа е поддржана од Собранието на Србија и вклучува 300 организации што работат на сите 35 поглавја од Копенхашките критериуми.<sup>22</sup> Третиот механизам е коалицијата prEUgovor, која го следи спроведувањето на политиките од областа на Поглавјето 23 и Поглавјето 24 и предлага мерки за подобрување на состојбата, користејќи го процесот на



интеграција во ЕУ за да се постигне значителен напредок во понатамошната демократизација на Србија.<sup>23</sup> Четвртиот механизам е креирање на „Коалицијата 27“, која ги следи преговорите поврзани со Поглавјето 27 – Животна средина.<sup>24</sup> Предизвиците со кои се соочуваат ГО и власта е недостигот на политичка волја да се земат предвид мислењата и анализите на ГО и недостигот на капацитети и средства што им се доделуваат на ГО, што ќе им го олесни процесот на придонес во евроинтеграциите на земјата.<sup>25</sup>

Во Хрватска, за време на преговорите постоел недостиг на формално вклучување на ГО, следствено, била создадена коалиција составена од 70 организации за следење на Поглавјето 23.<sup>26</sup> Оваа коалиција го следела процесот на преговори преку анализа и извештаи.

19 Д-р Владимир Меџак, „Пристапните преговори меѓу Србија и ЕУ: Учество и вклученост на граѓанските организации“ (2020) <<https://dijalogkoneu.mk/wp-content/uploads/2020/10/3.-Пристапни-преговори-Владимир-Меџак-11.pdf>> accessed 21 January 2021.

20 Ibid.

21 Ibid.

22 Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, „За нас [O Nama]“ <https://eukonvent.org/o-nama> accessed 20 November 2020.

23 prEUgovor, „За Нас [O Nama]“ <http://www.preugovor.org/prEUgovor/121/O-nama.shtml> accessed 20 November 2020.

24 Д-р Владимир Меџак (n 19).

25 IDSCS (n 10).

26 Natasha Wunsch (n 12).



## МОМЕНТАЛНА СОРАБОТКА НА ИНСТИТУЦИИТЕ И ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ВО РЕФОРМИТЕ ПОВРЗАНИ СО ПОГЛАВЈЕТО 23 ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Откако беше објавена преговарачката структура, во септември 2018 г. Владата објави повик за креирање регистар на надворешни експерти што може да помогнат во процесот на објаснувачки скрининг и во процесот на преговори за пристапување на Република Македонија кон Европската Унија.<sup>27</sup> Иако во повикот не е наведено дека станува збор исклучиво за претставници од граѓански организации, сепак, во голем дел, покрај експерти и претставници од академската заедница, со сигурност тука пријавиле учество и претставници од граѓанските организации што работат во различни области од општеството. По завршувањето на повикот, Владата не ги објави бројот на пријавени и бројот на лица што ги исполнуваат условите за влез во регистарот. Дополнително, не е објавено во кои поглавја колку експерти се пријавени, ниту, пак, дали земјата има потреба од повеќе компетентни луѓе. Причините за ова од Владата беа истакнати дека „не смеат да изнесуваат такви информации за да не се влијае врз процесот на селекција“, што во принцип укажува на недостиг на транспарентност за овие важни процеси за земјата.<sup>28</sup> Покрај регистар на експерти, преку Одделението за соработка со невладини организации при Генералниот секретаријат, Владата води и регистар на невладини организации. Во областа „Демократија, човекови права и владеење на правото“ регистрирани се вкупно 36 граѓански здруженија што работат во оваа област.

27 Влада на Република Македонија, „Јавен повик за пријавување заинтересирани лица за создавање регистар/база на надворешни експерти што може да помогнат во процесот на објаснувачки скрининг и во процесот на преговори за пристапување на Република Македонија кон Европската Унија“ [https://vlada.mk/sites/default/files/oglasii/2018/09/povik\\_mk\\_2309\\_0.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/oglasii/2018/09/povik_mk_2309_0.pdf) accessed 21 November 2020.

28 Фактор.мк, „Владата ‘затворена’ за бројот на пријавени експерти за преговори со ЕУ“ (2018) <https://faktor.mk/vladata-zatvorena-za-brojot-na-prijaveni-eksperti-za-pregovori-so-eu> accessed 22 November 2020.

Покрај регистарот, Владата во министерствата формираше секторски работни групи, каде што покрај претставници од ресорните министерства и донаторските организации, членуваат и претставници од граѓанските организации. Целта на секторските работни групи е да се информираат засегнатите страни за тековните и планираните активности и проекти од соодветната област и да се овозможи комуникација за размена на идеи, предлози и препораки за работата на релевантните органи. Секторската група што е релевантна за Поглавјето 23 се нарекува „Правда“ и е во надлежност на Министерството за правда и Секретаријатот за европски прашања. Во неа се разгледуваат областите поврзани со судство, антикорупција и човекови права и слободи. „Правда“ е една од двете секторски работни групи од секторот Владеење на правото и темелни права, додека, пак, втората секторска група се нарекува „Внатрешни работи“.<sup>29</sup> Граѓанските организации учествуваат во секторските работни групи преку проектот „Дијалог со граѓанските организации – Платформа за структурно учество во ЕУ интеграциите“. Имено, проектот овозможува „суштинско и структурно учество на граѓанското општество, кое ги изразува ставовите на граѓаните, а со цел да влијае врз клучните секторски реформи во процесот на пристапување кон ЕУ“.<sup>30</sup> Една од главните активности на овој проект што се релевантни за овој документ за јавна политика е следењето на работата на секторските работни групи преку изработка на анализи и извештаи и визуелизирање на клучните заклучоци од работата на секторските работни групи, со цел подобро информирање на граѓаните за процесот.<sup>31</sup>



Правната рамка овозможува и други механизми за учество на граѓанските организации во поглед на нивниот придонес во креирањето политики. Следствено, во Собранието е основан Национален совет за евроинтеграции чија цел е „засилување на активностите и одговорностите на сите надлежни државни и на другите органи во процесот на добивање членство во Европската Унија и нудење мислења на преговарачките позиции поставени од Владата“.<sup>32</sup> Во него, покрај пратеници, членуваат и претставници на граѓански организации и претставници на различни други здруженија.<sup>33</sup> Иако во моментот има само еден претставник на граѓанските организации, сесиите се отворени за јавноста и може да присуствуваат и да земат збор други претставници од ГО, без право на глас при одлучувањето на советот. Дополнително, граѓанските организации се вклучени во работни групи за изработка на закони и стратегии поврзани со Поглавјето 23, а исто така преку Единствениот национален регистар на прописи на Северна Македонија може да придонесат за подобрување на актите и прописите уште пред да се донесат.

29 Дијалог кон ЕУ, „Правда“ [https://dijalogkoneu.mk/wg-all/just-правда/?group\\_id=596](https://dijalogkoneu.mk/wg-all/just-правда/?group_id=596) accessed 22 November 2020.

30 <https://dijalogkoneu.mk/about-us/project/>

31 Ibid.

32 Собрание на Република Македонија, „Одлука за основање Национален совет за евроинтеграции“ <https://sobranie.mk/WBStorage/Files/OdlukazaosnovanjenaNSEI.docx> accessed 22 November 2020.

33 Собрание на Република Северна Македонија, „Национален совет за евроинтеграции“ <https://sobranie.mk/nacionalen-soveta-za-evrointegracii-f46d84ec-f142-4d1f-8f7e-701454a22165.aspx> accessed 22 November 2020.

## **ПРЕДЛОГ- МОДЕЛ ЗА ВКЛУЧУВАЊЕ НА ГО ВО СКРИНИНГОТ И ВО ЦЕЛОКУПНИТЕ ПРЕГОВОРИ ПОМЕЃУ СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ЕУ**

Имајќи ја предвид моменталната соработка помеѓу институциите и граѓанските организации и искуствата од соседните земји во поглед на преговорите, потребно е да се извлечат најдобрите практики и искуства и да се усвои модел на учество на претставници во граѓанскиот сектор. Советот за соработка со граѓанските организации во партиципативен процес изработи Предлог-модел за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори за членство во ЕУ.<sup>34</sup> Предлог-моделот „има цел да даде придонес во уредувањето на работата и надлежностите на работните групи како дел од преговарачката структура, како и да ги отслика ставовите на граѓанскиот сектор во однос на неговото учество во пристапните преговори“. За Предлог-моделот имаше согласност од вицепремиерот за евроинтеграции, главниот технички преговарач и од министерот за надворешни работи, но поради парламентарните избори во јули 2020 година, предлогот не беше усвоен од страна на Владата.

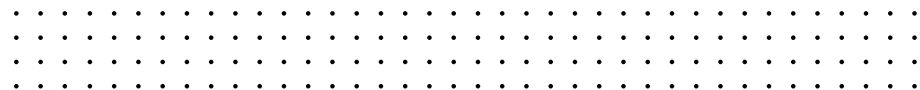
34 Совет на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор (n 11).

## УЧЕСТВО НА ПРЕТСТАВНИЦИ НА ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ ВО РАБОТНИ ГРУПИ ЗА ВРЕМЕ НА АНАЛИТИЧКИОТ СКРИНИНГ

„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.“<sup>35</sup> Предлог-концептот за преговарачката структура предвидува вклучување на граѓанските организации во работните групи за пристапните преговори за членство во ЕУ, кои претставуваат најстручен дел од овој процес. Иницијално, Предлог-моделот за вклучување на ГО предвидува граѓанските организации да бидат застапени во сите работни групи во зависност од нивните капацитети и нивниот изразен интерес за учество. Регистрацијата и номинацијата на претставници на граѓанските организации е исто така предвидена во Предлог-моделот за вклучување на ГО. Имено, преку јавен повик, претставниците на ГО „ќе бидат повикани доколку сакаат да бидат информирани, консултирани или директно вклучени во текот на пристапните преговори да се пријават на специјално изготвен Електронски регистар на веб-страницата на Генералниот секретаријат во рамките на организациската единица за соработка со граѓанските организации.“<sup>36</sup> За да може претставниците на ГО директно да учествуваат во скринингот, работните групи и во следењето на преговорите според поглавја, ќе мора при нивно регистрирање да докажат дека граѓанската организација и нејзиниот претставник во последните две години спроведувале програмски или проектни активности поврзани со областа/ поглавјето за кои имаат интерес да учествуваат. Изборот би го вршела комисија составена од членови предложени и избрани од страна на Советот на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор. Во оваа насока, потребно е секоја работна група да има најмалку еден релевантен претставник од ГО, додека, пак, работните групи поврзани со Поголавјето 23 и Поголавјето 24 да имаат и повеќе претставници. Дополнително, Владата веќе има база на експерти и граѓански организации, при што, следствено, дополнителни човекови ресурси може да се извлечат од кандидатите што најдобро може да придонесат за преговарачките процеси во земјата. Моменталната база поделена според области се наоѓа на веб-страницата на Одделението за соработка со невладини организации во

35 М-р Андреја Стојковски (п.б).

36 <https://www.nvosorabotka.gov.mk>

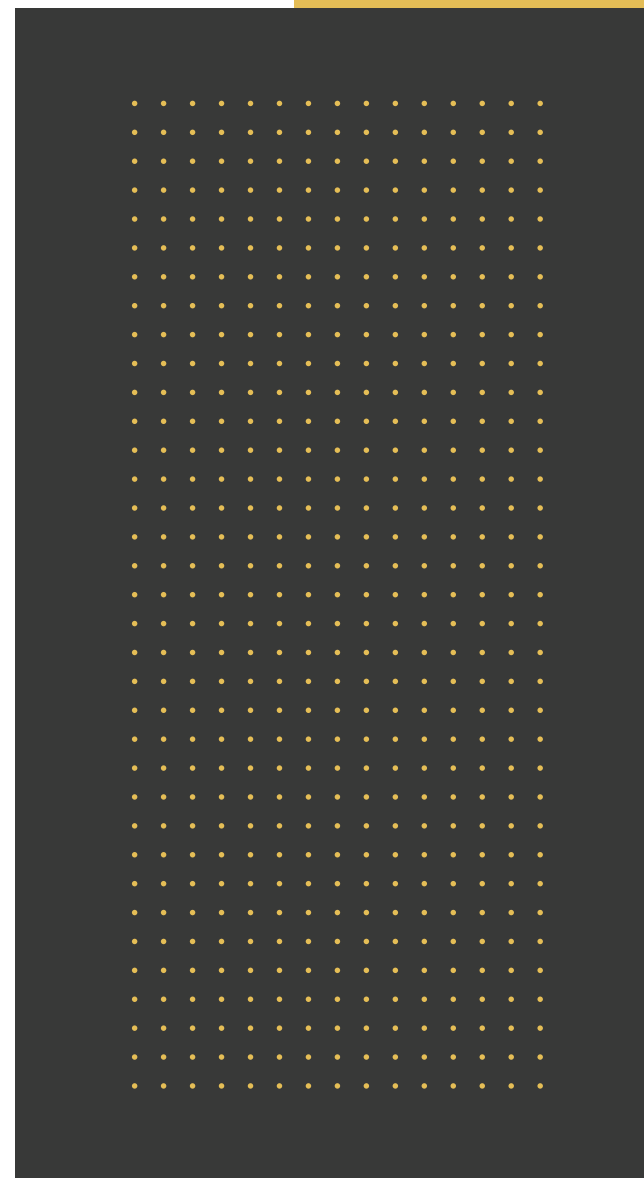


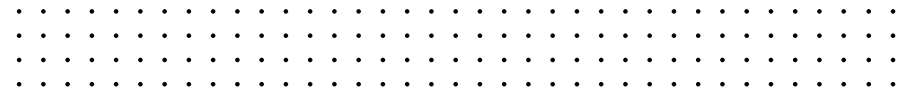
Генералниот секретаријат.<sup>37</sup> Поучени од искуствата од соседните земји, потребно е да се обрне внимание на правната основа врз која ќе се одвива соработката помеѓу институциите и граѓанските организации, односно нивните претставници. Првично, претставниците на ГО имаат обврска активно и редовно да присуствуваат на работните средби на работните групи. Доколку живеат надвор од Скопје, тогаш би имале право на патен трошок, како што е предложено во Предлог-моделот за вклучување на ГО.<sup>38</sup> Дополнително, граѓанските организации „имаат право да побараат техничка поддршка за спроведување консултации, експертски анализи и други потреби од Владата, со цел непречено изведување на својот ангажман“.<sup>39</sup> За ова, Владата има обврска да формира фонд за техничка поддршка на граѓанските организации за учество на нивните претставници во работните групи. Од друга страна, граѓанските организации имаат право јавно да се обраќаат во врска со својот ангажман и позициите, но притоа имаат обврска да ја почитуваат доверливоста на податоците, документите и на процесот. Во врска со правата и обврските на ГО, потребно е да се спроведе анализа на исплатливост (cost-benefit analysis) за ваквиот начин на функционирање. Ваквиот начин на соработка би обезбедил поголема рамноправност, демонстрирање силна политичка волја за соработка, но и поголема посветеност и засегнатост од страна на граѓанските организации за обезбедување придонес во работата на работните групи. Спротивно на ова, учеството во работните групи може да се уреди и на доброволна основа, со покана на релевантните граѓански организации, мрежи и слично, и со номинирање свои претставници, со цел граѓанските организации да учествуваат во работните групи. Ваквиот начин е најлесен за спроведување, но секогаш може да има ризик од неконтинуираност, нетранспарентност во поглед на несподелување информации и интерни извештаи од страна на властите или, едноставно, ваквиот модел да функционира заснован врз принцип на проформа. Без оглед на начинот на функционирање, и во двата треба да се запазат принципите на професионалност, квалитет и транспарентност во поглед на работењето на членовите на работните групи.

37 Одделение за соработка со невладини организации во Генералниот секретаријат, „Невладини организации“ [https://www.nvosorobotka.gov.mk/?q=tabelaren\\_prikaz](https://www.nvosorobotka.gov.mk/?q=tabelaren_prikaz) accessed 20 November 2020.

38 Совет на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор (п 11).

39 Ibid.





## ФИЗИЧКО СЛЕДЕЊЕ НА СОСТАНОЦИТЕ НА АНАЛИТИЧКИОТ СКРИНИНГ И ПРЕГОВОРИТЕ ПОВРЗАНИ СО ПОГЛАВЈЕТО 23

Предлог-моделот за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори со ЕУ предвидува претставниците на ГО да имаат можност да ги следат пристапните преговори во улога на набљудувачи на целиот процес. Имено, Предлог-моделот предвидува дека „еден претставник од граѓанското општество, на ниво на поглавје, ќе може да ги набљудува преговорите со свое присуство на самите преговори“<sup>40</sup> За ова, Владата има обврска да ги покрие трошоците за превоз и сместување за претставниците на граѓанските организации што ќе учествуваат на состаноците надвор од Република Северна Македонија.

<sup>40</sup> Ibid.

## НЕЗАВИСНО НАБЉУДУВАЊЕ НА АНАЛИТИЧКИОТ СКРИНИНГ И ИЗВЕСТУВАЊЕ ЗА ПРОЦЕСИТЕ ПОВРЗАНИ СО ПОГЛАВЈЕТО 23

Концептот на креирање платформи на граѓански организации не е нов во земјата. Доколку одлучат граѓанските организации што работат на Поглавјето 23, може да направат заедничка платформа за ова поглавје што ќе служи како ресурсен центар за сите анализи, извештаи, документи, препораки и слично, кои се поврзани со процесите на преговарање со ЕУ. Ваквото функционирање може да обезбеди независен, непристрасен увид во текот на процесот на преговорите. Дополнително, бидејќи претставници на ГО би учествувале во работните групи и на состаноците за преговори, ваквата платформа би помогнала за подигнувањето на транспарентноста на процесите и за непристрасен увид во текот на процесите. Од ова би имале корист сите засегнати медиуми, граѓани, политички партии и претставници од институции што ќе добијат независна оцена во текот на преговорите.

## ЗАКЛУЧОК

Скринингот е долг и комплексен процес што може да биде долготраен и исцрпувачки за капацитетите на секоја земја што е во оваа фаза. Тој изискува влегување во овој процес со дефинирана преговарачка структура, квалитетни човечки ресурси и посветеност на спроведувањето на потребните реформи што ќе бидат наложени во овие процеси. Влегувањето подготвен во овој процес би значело демонстрирање силна волја и подготвеност од страна на државата со цел сериозно да го сфати интегрирањето во Европската Унија. Поглавјето 23, но и Поглавјето 24 се поглавја што први се отвораат и последни се затвораат во текот на преговорите. Нивното усогласување со европските стандарди и европското законодавство претставува најтешкиот дел од сите останати поглавја од Копенхашките критериуми. Во земјата има голем број граѓански организации што екстензивно работат во областите покриени од овие поглавја. Нивното знаење и искуство е препознаено и од претставници на различни тела од Европската Унија. Во оваа насока, граѓанските организации може да дадат голем придонес во овие процеси преку нивното знаење, искуството, но и независноста и непристрасноста кон оценувањето на работата на институциите во однос на Поглавјето 23. Владата треба колку што е можно поскоро да го усвои Предлог-моделот за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори за членство во ЕУ, а тоа ќе придонесе за поквалитетна работа на преговарачката структура. Одржувањето континуитет во работата, изборот на квалитетни кадри и работењето во најдобар интерес на државата ќе овозможат побрза интеграција во Европската Унија. Добрата соработка ќе даде и позитивни сигнали и оценка од страна на Европската комисија дека државата е на вистинскиот пат за интеграција во европското семејство. Искуствата од соседните земји покажуваат дека учеството на граѓанските организации во процесот на преговорите може да придонесе за поквалитетно работење на државните институции. Сепак, од нивното искуство може да се извлечат најдобрите практики, но и потенцијалните предизвици што може да произлезат. Дополнително, без оглед на конечниот модел за учество на граѓанските организации, потребно е да се демонстрира уште поголема политичка волја за соработка со сите засегнати страни. Транспарентноста и отчетноста мора да бидат на највисоко ниво, бидејќи само така може земјата побрзо да ги заврши евроинтеграциските процеси.

