

#МКДипломатија

Кон професионална дипломатска мрежа

Документ за јавни политики



Издавач:

Институт за глобални политики и право ЧЛЕН 1 Скопје
Скопје, 2019 година

Автори:

Лазар Поп Иванов
Љупчо Стојковски
Марија Мирчевска
Стефан Ристовски

Дизајн на публикацијата:

Стефан Алексиќ

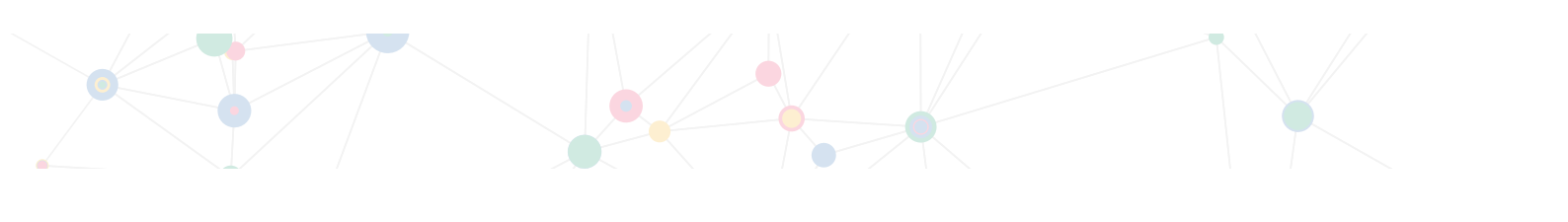
Лектура:

Татјана Б. Ефтимоска

Анализата е дел од програмата за подгрантирање во рамки на проектот Правна помош и поддршка за зајканување на капацитетите за застапување и одржливост на граѓански организации“. Проектот е финансиран од Европската Унија“.

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институт за глобални политики и право ЧЛЕН 1 Скопје, и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.





Содржина:

Воведни забелешки	5
Еволуција на Законот за надворешни работи на Република Северна Македонија	6
Теоретска поддршка на идејата да се професионализира дипломатијата	8
1. Дипломатија на мали држави	8
2. Аргументи „за“ професионализација на дипломатската мрежа	9
3. Споредбени искуства	11
4. Кон професионална дипломатска служба во Северна Македонија	12
Професионална јавна администрација значи професионална дипломатска мрежа	12
Систем што произведува искусни кариерни дипломати	13
Резултати од истражувањето	14
Сооднос на професионални наспроти политички назначени амбасадори	14
Работно искуство на професионалните амбасадори	16
Критериуми за политички назначените амбасадори	16
Документација поврзана со постапката за избор на амбасадори	17
Политики на правична застапеност и еднакви можности	18
Функционалност на системот за евалуација	19
Улогата на МНР во координација на дипломатската мрежа	20
Капацитетите на МНР да спроведе професионализација на дипломатската мрежа	20
Користена литература	22
Компаративно законодавство	23
Домашна правна рамка и стратешки документи	23





Главни заклучоци од истражувањето:

1. Од 2015 до 2018 година, процентот на политички назначените амбасадори е повеќе од половина од вкупниот број на пополнетите амбасадорски позиции. Само во 2019 година, процентот на професионалните амбасадори е над 50 %, но во ситуација кога скоро половина од амбасадорските места се сè уште непополнети.
2. Пред првпат да бидат назначени на амбасадорската позиција, професионалните амбасадори во просек поминуваат 16 години и 2 месеци работејќи во Министерството за надворешни работи. Дополнително, пред првпат да бидат назначени на амбасадорска позиција, професионалните амбасадори во просек веќе имаат служено во скоро две други мисии.
3. Должината на работното искуство кај професионалните амбасадори мажи пред нивното прво назначување за амбасадор е просечно 14 години и 9 месеци, додека, пак, кај жените е 21 година.
4. Во периодот од 2015 година до март 2019 година не е извршена поединечна евалуација со која се оценува работата на шефовите на дипломатските претставништва. Оваа евалуација е предвидена да се спроведе еднаш годишно во првиот квартал од тековната за претходната година, според член 48 а од Законот за надворешни работи.
5. Министерството за надворешни работи нема подзаконски акти или, пак, утврдени процеси со кои се спроведува принципот на правична застапеност и еднакви можности.





Воведни забелешки

Проектот **#МКДипломатија** е инспириран и се води од идејата дека граѓан(к)ите имаат интерес јавната администрација да е професионална, стручна и независна, како своевиден предуслов за креирање квалитетни јавни политики, овозможување добри услуги и рационално трошење на јавните средства. Специфичната цел на овој проект е да придонесеме кон унапредување на политиките во областа на надворешната политика и јавната дипломатија преку спроведување истражување базирано врз докази и јавно застапување на идејата „за“ **професионализација на дипломатската мрежа**.

За постигнување на оваа цел, една од активностите кои ги презедовме е спроведувањето истражување кое ќе ни помогне да добиеме слика за целокупната институционална структура на македонската надворешна политика. Методолошката рамка која ја користевме за потребите на ова истражување може да се претстави во три целини. Во првиот дел, користејќи го Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, во март 2019 година испративме барања до четири државни институции што имаат ингеренции во креирањето политики од областа на надворешните работи. Имено, 70 барања беа испратени до: Министерството за надворешни работи, Собранието, Претседателот и Владата на Република Северна Македонија. Со користењето на оваа алатка сакавме да постигнеме две цели: првенствено, да добиеме официјални информации за моменталната состојба и структура на нашата јавна дипломатија, кои ќе бидат основата на нашиот критички осврт и препораките за креирање понатамошни политики, и второ, да придонесеме дел од овие податоци да станат јавно достапни. Предмет на анализа на ова истражување беа 50 амбасади, кои се составен дел од македонската дипломатска мрежа, и 64 амбасадори, кои служеле во тие амбасади во периодот од 2015 до март 2019.

За подобро контекстуализирање на темата дипломатија во истражувањето, спроведовме и неколку полуструктурирани интервјуа со релевантни чинители во надворешната политика и во дипломатијата. Финално, последната алатка (целина) беше преглед на академската литература и споредбената практика за професионализација на дипломатијата, ставена во функција на поддршка и интерпретација на наодите кои ги добивме од истражувањето и заради креирање на нашата аргументација.

Во рамките на ова истражување, се фокусиравме врз профилот на амбасадорите, а ги исклучивме шефовите на конзуларните претставништва и вработените во самите амбасади. Стеснувањето на предметот на истражувањето се должи на временските и кадровските ограничувања во проектот. Дополнително, според Законот за надворешни работи (член 48), токму амбасадорите се одговорни да раководат со претставништвото и да постапуваат во согласност со утврдената надворешна политика на Република Северна Македонија. Последно, добиената документација од државните институции често беше нецелосна и недоследна, што го отежна процесот на независното (од наша страна) верификување на информациите.



Еволуција на Законот за надворешни работи на Република Северна Македонија

Појдовната точка на анализа за реформата која ја предложуваме – професионализација на дипломатската мрежа – треба да биде Законот за надворешни работи, којшто всушност ја регулира материјата со тоа што го пропишува соодносот помеѓу таканаречените „дипломати од кариера“ и „политички“ назначените дипломати.

Во членот 35 а од моменталниот Закон за надворешни работи, се предвидуваат три категории од каде што може да се именуваат шефовите на дипломатско-конзуларните претставништва, и тоа во првиот став членот 35 а вели:

Најмалку една третина од вкупниот број на шефови на дипломатско-конзуларни претставништва се именуваат од редот на дипломатско-конзуларните службеници со високи дипломатски звања во Министерството.

Овој дел од членот зборува за таканаречените „дипломати од кариера“ или „професионални дипломати“, односно лица кои се именуваат за амбасадори откако ќе добијат одреден статус (високо дипломатско звање) внатре во Министерството за надворешни работи. Да потенцираме, моменталната законска рамка предвидува дека најмалку 1/3 од вкупниот број на шефови на дипломатско-конзуларни претставништва ќе бидат именувани од редот на дипломатите од кариера.

Понатаму, истиот член, 35 а, продолжува со наведување на другите основи по кои лица може да се именуваат за амбасадори. Двете преостанати основи за коишто зборува овој член се однесуваат на таканаречените „политички“ назначени амбасадори. Имено, ставот два од членот 35 а вели:

За шеф на дипломатско-конзуларно претставништво може да се именува лице од редот на вработените во јавниот сектор, актуелни или поранешни избрани или именувани лица во законодавната, извршната, судската и локалната власт, како и дипломати кои биле вработени или ги остварувале правата од работен однос во Министерството за надворешни работи за време на мандат во дипломатско-конзуларно претставништво на Република Македонија во странство.



Последно, став три од членот 35 а ја дополнува листата на лица кои може да бидат именувани за амбасадори од категоријата на „политички“ назначените амбасадори.

Најмногу една третина од вкупниот број на шефови на дипломатско-конзуларни претставништва може да се именуваат од редот на истакнати личности од областа на надворешната политика, меѓународните односи, меѓународното право, науката и културата.

Тоа што може да се заклучи од овој член на Законот за надворешни работи е дека во моментот законот предвидува најмалку 1/3 од вкупниот број на шефови на ДКП да бидат кариерни дипломати, а останатите (најмногу) 2/3 да бидат назначени од редот на т.н. политички дипломати.

Анализата на еволуцијата на Законот за надворешни работи ни покажува дека во неколку наврати се менува соодносот помеѓу амбасадорите кои ќе бидат назначени од рангот на дипломатско-конзуларните службеници со високи/највисоки дипломатски звања во Министерството, т.н. дипломати од кариера, и т.н. политички назначени дипломати. Па така, во 2006 година законот предвидувал најмалку 2/3 од вкупниот број на дипломати да бидат дипломати од кариера, но во 2008 година законот се менува и предвидува најмалку ¼ од вкупниот број на дипломати да бидат дипломати од кариера. Тоа што можеме да го констатираме е дека ниту моменталната законска рамка не е значително подобрена и овозможува во дипломатската мрежа да бидат позастапени политички назначените дипломати.

Доколку сакате да прочитате повеќе за еволуцијата на членот во Законот за надворешни работи којшто го регулира соодносот на назначување политички наспроти професионални амбасадори, го препорачуваме трудот „МК Дипломатија: помеѓу професионализмот и политиката“ од Поп Иванов, Мирчевска, 2013) достапен на следниов линк.

Доколку сакате да го погледнете визуелниот приказ на соодносот меѓу т.н. политички и кариерни дипломати според моменталниот Закон за надворешни работи, следете го овој линк.



Теоретска поддршка на идејата да се професионализира дипломатијата

1. Дипломатија на мали држави

Постојат многу дефиниции за тоа што точно опфаќа поимот дипломатија. Според една од нив, дипломатијата претставува „мирољубив и континуиран процес на комуникација, којшто ги опфаќа меѓународните односи помеѓу државите или други колективи, а којшто се базира врз посредништво, реципроцитет и формална репрезентативност“ (Spies, 2019, стр.8).

Еден од начините на практикување на дипломатијата на една држава е преку испраќање сопствени дипломатски мисии во други држави или во меѓународни организации. Според Виенската конвенција за дипломатски односи од 1961 година, која брои 192 договорни страни, меѓу кои и Р. С. Македонија, дипломатските мисии на една држава извршуваат повеќе функции. Тие: ја претставуваат сопствената држава во државата каде што се акредитирани; ги заштитуваат интересите на државата и државјаните (во границите на меѓународното право); известуваат за состојбите во државата каде што се акредитирани; преговараат со владата на државата каде што се акредитирани; ги унапредуваат пријателските односи и ги развиваат стопанските, културните и научните односи со државата каде што се акредитирани (Виенска конвенција, 1961, член 3).

Како што истакнува Кралев, меѓународната дипломатија опфаќа и: менаџирање на односите на својата држава со други држави; разбирање и комуницирање со други општества; влијаење врз владите и јавноста; водење тешки преговори кои доведуваат до [значајни] последици; антиципирање закани и искористување можности (Kralev, 2018).

Овие функции и задачи се однесуваат на сите држави, без разлика дали станува збор за голема или за мала земја¹. Дипломатијата е битна компонента на надворешната политика на малите држави, и тоа веројатно далеку повеќе отколку што е тоа за големите држави (кои можат да се потпираат и врз својата материјална моќ).

Доколку малата држава (како што е Република Северна Македонија) има подготвена дипломатија и соодветна дипломатска стратегија, таа би била поподготвена да ги оствари целите на својата надворешна политика и да влијае врз меѓународната политика, и покрај недостигот од ресурси и капацитети којшто го има во споредба со големите држави. Како примери за индивидуални дипломатски успеси на мали држави, во литературата најчесто се наведуваат Исланд (за проширување на ексклузивната економска зона на морскиот појас до денес општоприфатените 200 наутички милји), Малта (за воведување на концептот „заедничко наследство на човештвото“ во правото на море), Тринидад и Тобаго (за иницирање на идејата

¹ Различни теоретичари, најчесто имајќи предвид демографски, географски или економски фактори, даваат различни проценки за тоа што е „мала држава“ и колку има такви мали држави. Но, класификациите најчесто вклучуваат две групи мали држави: едната ги опфаќа малите држави кои имаат под 1 милион жители, а втората ги опфаќа државите чие население се движи помеѓу 1 и 10 милиони. Според оваа класификација, денес има 105 мали држави (36 држави под 1 милион жители и 69 држави со население помеѓу 1 и 10 милиони). Види Lakatos, 2017, стр. 61.



за Меѓународниот кривичен суд), Лихтенштајн (како кофацилитатор на надзорниот процес во рамките на Советот за човекови права на ОН) и други (Corgan, 2008; Lakatos, 2017, стр. 61, 62). Многу почесто е малите држави да остварат некој успех доколку делуваат здружено, во група. Затоа, за овие држави членството во меѓународни организации и мултинационални форуми е многу важно. Примери за вакви групации на мали држави кои здружено постигнале некаков успех се: Неутралните и неврзани држави (во рамки на КЕБС), Сојузот на мали држави острови (за климатски промени), Групата на мали и ранливи економии (во рамки на преговорите во Доха во Светската трговска организација), „Малите пет држави“ (за реформи на работните методи на Советот за безбедност на ОН) итн. (Diplomacy of small states, 2016; Lakatos, 2017, стр. 61)

Што можат да направат малите држави за да постигнат дипломатски успех? За да надоместат за кусокот материјална моќ, малите држави можат да развијат и да негуваат соодветна надворешна политика која ќе биде посветена на една (или на мал број) цел(и) која/-и ќе ѝ донесат најголем бенефит. Во оваа насока, еден од нужните предуслови е дипломатијата на малата држава да биде подготвена и квалитетна. Дипломатите, генерално, а особено оние на малите држави, треба да бидат иновативни, флексибилни, со голем интегритет и автономија и да се фокусираат врз стратегиите на приоритизирање, градење коалиции и работа врз сопствениот имиџ (Steinsson, Thorhallson, 2017, стр. 10).

Следствено, дипломатите на малите држави, вклучувајќи ги и шефовите на дипломатските мисии, треба да бидат професионалци, а не (голем број од нив) политички назначени. Професионални, или уште познати и како дипломати од кариера, се „индивидуи вработени во министерствата за надворешни работи [на нивните држави] кои (се очекува да) ги остваруваат дипломатските цели формулирани од владите, независно од лични или партиски интереси и врз база на специјализирано знаење и вештини“ (Vale, 1993, стр. 41-45 [кај Spies, 2006, стр. 288]).

2. Аргументи „за“ професионализација на дипломатската мрежа

Професионалните дипломати имаат неколку предности пред политички назначените дипломати. Прво, професионалните дипломати се поквалитетни, поседуваат одреден збир од знаења, вештини и способности на кои имаат посветено голем дел од својот професионален живот, поминат во обука и развој на сопствениот дипломатски профил. Оттука, анализите и советите кои ги даваат професионалните и обучени дипломати не се само продукти на нивниот интелект. Професионалните дипломати, со своите „посебни вештини и техники на кроскултурно набљудување и анализа, со дедуктивна проекција може да направат високопрецизна и веродостојна проценка“ на состојбите, кои се „непристапни на поинаков начин“ (Rossow, 1962, стр. 565). Второ, дипломатите вршат јавна услуга која подобро би била извршена од лица со соодветен тренинг и искуство, кои не припаѓаат на ниту една интересна група освен на јавноста на сопствената држава, отколку од лица кои припаѓаат на такви групи и се без соодветна обука и искуство (Spies, 2019, стр. 225). Трето, комплексноста на меѓународните односи денес ја прави улогата на професионалните дипломати незаменлива, иако таа е променета од минатото. Професионалните дипломати, многу подобро од



политичките, се клучни за менаџирање на меѓународните процеси и меѓудржавните односи, на одржување и развој на регионална, глобално-политичка, економска и социјална соработка (*Spies*, 2006, стр. 297).

Во теоријата се наведуваат и неколку аргументи во корист на политички назначените дипломати кои, сепак, и покрај нивната делумна издржаност, не можат да надвладаат пред аргументите во полза на професионалните дипломати. Пред сè, како позитивен аргумент во корист на политички назначените дипломати се наведува свежиот и различен пристап којшто тие може да им го дадат на работите, за разлика од дипломатите кои со години се занимаваат со истата проблематика, реторика и процедура на функционирање. Освен тоа, политички назначените дипломати можат да ја донесат и својата експертиза која е различна од класичната дипломатска, а која е можеби и конкретно потребна во мисијата на чие чело се назначени (*Soffer*, 1988, стр. 206 [кај *Spies*, стр. 226]). Меѓутоа, модерната дипломатска практика има свои модалитети кои даваат слични резултати. Денешните професионални дипломати се „генерални-плури-специјалисти“, што значи дека поседуваат редовна дипломатска обука и генерално знаење кое опфаќа многу области, но се и експерти во одредена област која ја специјализираат во текот на својот дипломатски ангажман преку константни и нови тренинзи и дошколоувања (*Rana*, 2007).

Вториот најчест аргумент којшто се дава во корист на политички назначените дипломати е познатата изрека дека „дипломат се раѓа, а не се станува“, што алудира на поседувањето одредени „дипломатски“ атрибути кои некои лица ги имаат од раѓање, а кои не можат да се стекнат или да се надоместат со никаков формален тренинг. Сепак, денес е генерално прифатено дека најголем дел од личностите квалитети може да бидат развиени или засилени преку соодветна обука. Ова особено се однесува на модерните дипломати, кои е потребно да имаат одредени вештини што не биле познати или не биле толку значајни во минатото (*Spies*, 2019, стр. 229; *Kralev*, 2018).

Трет често користен аргумент во корист на политички назначените дипломати е оној дека дипломатија подобро се учи од терен, со практикување, отколку во „училница“. Секако, секојдневното практикување одредена активност со сите нејзини различни димензии придонесува кон нејзино полесно разбирање и „совладување“. Меѓутоа, како што нагласува Кралев, учењето од терен не треба да се преценува, затоа што тоа функционира најдобро кога е надгледувано од добри ментори, што не е секогаш така (*Kralev*, 2018). На ова Росоу додава и дека искуството од терен „е многу подобар учител доколку е поддржано со дисциплинирано обучување на поригорозни методи“, на какво што несомнено се подложени професионалните дипломати (*Rossow*, 1962, стр. 564).

Четвртиот аргумент во полза на политички назначените дипломати е оној дека назначувањето дипломати е во основа политички акт и дека, за да може понеоптоварено и понасочено да се води една надворешна политика, треба да се има предвид политичкиот соживот внатре во рамките на една владејачка елита. Но, оваа „политичка“ причина и назначување непрофесионален кадар не треба да претежне пред стручно подготвен персонал којшто ги има сите неопходни алатки за работа и којшто може да го искористи континуитетот и



институционалната меморија на неговите постари колеги од кои ја презема функцијата (Kralev, 2018). Освен тоа, „политичкото“ не треба да го замени и системот на управување според заслуги, којшто се заснова врз квалитетот на државната администрација и е главен столб на доброто владеење, за коешто, пак, се застапуваат сите модерни и развиени демократии.

3. Споредбени искуства

Еден генерален компаративен преглед на практиката на државите по прашањето за професионализација на дипломатија покажува дека таа е разнолика, но дека постои наклонетост кон понагласено професионална отколку политичка дипломатија, односно тенденција кон тоа над 2/3 од дипломатијата да биде професионална. Па така, дипломатиите, на пример, на Бразил, Кина, Франција, Германија, Велика Британија, Индија, Русија, Турција, Холандија, Норвешка, Белгија, Данска, Австрија, Естонија и Словачка се или целосно професионални, или дозволуваат и политички назначени амбасадори, но не повеќе од 10 % од вкупниот број на амбасадори. (Поп Иванов, Мирчевска 2013; Hutchings, Suri, 2017; Spies, 2019, стр. 225).

Вреди да се спомене дека САД немаат регулатива која експлицитно го регулира ова прашање, но мнозинството дипломати во различните администрации (на претседателите: Трамп, Обама, Клинтон, Буш помладиот и постариот) се сепак кариерни. Впрочем, емпириски гледано, како што посочува едно најново истражување за амбасадорите во САД, професионалните дипломати се далеку поквалификувани од политички назначените дипломати. Истражувањето опфатило преку 1900 номинирани амбасадори во периодот 1980 – 2019 година (администрациите на Реган, Буш, Клинтон, Буш помладиот, Обама и првите две години на Трамп) и заклучило дека во сите девет параметри за компетентност утврдени од Конгресот², дипломатите од кариера се далеку поквалитетни, а поради тоа и поефективни во извршувањето на своите функции од нивните политички назначени колеги (Scoville, 2019). Оттука, глобалниот тренд е да се „де-елитизира“ дипломатското регрутирање, да се истакне индивидуалниот квалитет и заслуга пред социјалниот статус и да се расчисти со партиска припадност и политичка патронажа.“ (Spies, 2019, стр. 231)

И кај државите од Балканот може да се забележи различна практика, но исто така постои и тенденција за поголемо назначување на професионални дипломати. Така, на пример, словенечкиот закон за надворешни работи пропишува дека за шеф на дипломатските мисии ќе се постави дипломат, значи лице вработено во Министерството за надворешни работи, а по исклучок и доколку ги исполнува високите критериуми пропишани со закон – како, на пример, да има најмалку 14 години искуство во сферата на меѓународните односи и право и најмалку 3 години управувачко искуство – може да биде назначено и друго лице (*Foreign Affairs Act*, член 27). Бугарија, исто така по исклучок, дозволува политичко назначување шефови на дипломатските мисии, и тоа на истакнати личности со висок углед и авторитет, но овде тоа е и

² Станува збор за следниве параметри: 1) отсуство на финансиски придонес кон (кампањата на) Претседателот, кој ги номинираше; 2) познавање на јазикот на државата на прием; 3) познавање на кој било друг странски јазик релевантен за државата на прием; 4) искуство во државата на прием; 5) искуство во или околу државата на прием; 6) искуство во регионот на државата на прием; 7) искуство во или околу регионот на државата на прием; 8) искуство во надворешната политика на САД; 9) искуство во организациско управување. Види Scoville, 2019, стр. 26.



нумерички ограничено и таквите лица не треба да бидат повеќе од 20 % од вкупниот број шефови на дипломатски мисии (Закон за Дипломатическата служба, член 24). Хрватска има професионална дипломатија, а по исклучок и на одредено време, доколку кандидатот ги исполнува пропишаните услови и доколку за неговата позиција не може да се ангажира професионален дипломат, дозволува и ангажирање на т.н. договорни дипломати (*Zakon o vanjskim poslovima*, Članak 30-36). Во Албанија, како шефови на дипломатски мисии може да се назначат или дипломати од кариера, или други лица кои ги исполнуваат законските пропишани услови (меѓу кои и да не се дел од политичка партија, да не биле дел од безбедносните сили на државата, како и да имаат 10-годишно искуство во надворешните односи) без никакви други барања или ограничувања на нивниот вкупен број (*Për Shërbim e Jashtëm të Republikës së Shqipërisë*, член 27, 2015). Српскиот закон за надворешни работи не споменува ништо по ова прашање (*Закон о спољним пословима*, 2009).

4. Кон професионална дипломатска служба во Северна Македонија

Професионална јавна администрација значи професионална дипломатска мрежа

Загрозувањето на принципот на заслуги (merit) во корист на партизација на јавната администрација е добро позната критика која произлегува не само од извештаите за земјата кои ги објавуваат од Европската Унија, туку и од домашната јавност. Потребата од професионализација на јавната администрација е нотирана во меѓународни извештаи, како Извештајот на Прибе, извештаите на Европската Унија за напредокот на нашата држава, но и во домашните стратешки документи, како Програмата за работа на Владата 2017 – 2020, во Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 – 2022, итн.

Оттаму, можеме да заклучиме дека политиката на департизација на јавниот сектор се јавува како висок приоритет на нашето општество и институции. Впрочем, ова може да го потврди и самата Стратегија за реформа на јавната администрација (2018 – 2022), каде што општата цел во областа Јавна служба и управување со човечки ресурси е токму „стручна, професионална и департизирана администрација“, а кон исполнувањето на оваа цел како прва посебна цел е поставена „деполитизација на администрацијата преку зајакната примена на начелата на заслуги, еднакви можности и соодветна и правична застапеност и професионализација на високите раководни позиции.“

Водејќи се од овие заложби, нашиот аргумент вели дека професионална јавна администрација мора да значи и професионална дипломатска мрежа. Спроведувањето на овие заложби треба да значи и промена на моменталното законско решение кое дозволува мнозинството дипломати што ги имаме да бидат политички наместо кариерно назначени. Оттаму, реформата на македонската дипломатска служба и чекорот кон професионализација ќе биде во склоп на генералната департизација на јавниот сектор, која се прикажува како висок приоритет.



Дополнително, имајќи на ум дека македонската дипломатска мрежа е составена од релативно мал број (50) амбасади, оваа реалност ни отвора една вистинска можност да започнеме со дипломатијата како гранка од јавно-политичкиот живот каде што професионалните кадри ќе бидат повеќе застапени од политичките.

Ние веруваме дека професионализацијата на македонската дипломатска мрежа ќе доведе и до ситуација на забрзување на процесот на предложување и одбирање на амбасадорите. Во досегашната практика, позната ни е неможноста Министерството за надворешни работи и Претседателот да се согласат за листа на заемно прифатливи кандидати за амбасадори. Веруваме дека овој проблем во некоја мера може да се надмине доколку мнозинството од предложените амбасадори потекнуваат од професионалните (кариерни) дипломати во ситуација кога законските решенија ги фаворизираат токму нив. Нашата претпоставка е дека професионалните дипломати се надвор од внатрешните пресметки и процесот на нивно назначување би требало да оди поедноставно отколку на политички назначените, дури и кога имаме влада од една политичка коалиција, а претседател од друга. Сакаме да веруваме дека кога политичките чинители би имале да одберат помеѓу низа професионални кандидати, тогаш партиските пресметки и игри би станале во голема мера залудно потрошено време.

Прочитајте повеќе аргументи „за“ професионализација на дипломатската служба во колумните на: проф. д-р Јулија Браскоска Базеркоска, достапна на следниов линк; Лазар Поп Иванов, достапна на следниов линк.

Систем што произведува искусни кариерни дипломати

Професионалните амбасадори имаат поголемо искуство во рамките на МНР, и оттаму би требало да бидат поподготвени за да навигираат низ комплексниот свет на меѓународната политика. Попрецизно, според моменталната законска регулатива, од приправничка позиција во рамките на МНР до стекнување со право да се биде именуван за амбасадор, еден кариерен амбасадор теоретски поминува најмалку 11 години на различни нивоа во Министерството. Спротивно на тоа, политички назначените дипломати не мора да го поседуваат ова искуство за да бидат назначени на истите позиции, туку единствено е потребно да го исполнуваат законскиот предуслов којшто вели дека кандидатите треба да бидат: „истакнати личности од областа на надворешната политика, меѓународните односи, меѓународното право, науката и културата“, или пак „лица од редот на вработените во јавниот сектор, актуелни или поранешни избрани или именувани лица во законодавната, извршната, судската и локалната власт, како и дипломати кои биле вработени или ги остварувале правата од работен однос во Министерството за надворешни работи за време на мандат во дипломатско-конзуларно претставништво на Република Македонија во странство“ (член 35-а од ЗНР). Дополнително, во рамките на МНР веќе постои внатрешен систем за создавање кариерни дипломати, па не мора да се реобмислува овој процес, туку единствено може да се инвестира повеќе во дополнителни обуки и доусовршување на овој кадар.

Доколку сакате визуелен приказ за искуството кое т.н. професионални амбасадори го имаат во рамките на МНР споредено со она на политички назначените амбасадори, посетете го следниов линк, каде што можете да ја најдете визуелизацијата „Како до амбасадорска позиција?“



Резултати од истражувањето

Во овој дел од документот за креирање политики, би сакале да ви ги презентираме резултатите од нашето истражување во кое се фокусиравме на амбасадорите како спроведувачи на надворешната политика. Периодот што го истражувавме е од 2015 година до март 2019 година. Овој период е одбран за да може да опфати сегмент од владеењето на оваа влада, како и на минатата. Дополнително, четири години е и мандатот на еден амбасадор, па оттаму сметавме дека овој временски период е соодветен.

Важно е да се напомене дека податоците што ќе ги презентираме во овој дел од документот се извлечени врз основа на материјали што ги добивме од државните институции (Министерството за надворешни работи, Собранието, Владата и Претседателот на Републиката), користејќи ја алатката пристап до информации од јавен карактер. Презентираните резултати се однесуваат на периодот од 2015 до март 2019 година. Информациите се групирани врз основа на податоците што ги добивме од државните институции, а поврзани со соодносот на професионални и политички назначени амбасадори, искуството на професионалните амбасадори, критериумите за назначување на политичките амбасадори, политиките за правична застапеност, постапката за избор на амбасадорите, функционалноста на системот на евалуација во Министерството, улогата на Министерството во координирање на дипломатската мрежа и капацитетите на Министерството да спроведе професионализација на својата дипломатска служба.

Сооднос на професионални наспроти политички назначени амбасадори

Начинот на којшто моменталниот закон го утврдува соодносот на професионални наспроти политички назначени амбасадори е уреден во член 35 а и е објаснет во овој документ, во делот на еволуција на законот за надворешни работи.

Истражувањето, базирано врз податоците што ги добивме од државните институции, покажува дека од вкупниот број пополнети амбасадорски места, во:

- 2015 година сме имале 42 % професионални дипломати (односно 18 амбасадори се класифицирани како професионално назначени, од 43 вкупно амбасадорски позиции кои биле пополнети);
- 2016 година сме имале 43 % професионални дипломати (односно 18 амбасадори се класифицирани како професионално назначени, од вкупно 42 амбасадорски позиции кои биле пополнети);
- 2017 година сме имале 42 % професионални дипломати (односно 15 амбасадори се класифицирани како професионално назначени, од вкупно 36 амбасадорски позиции кои биле пополнети);

- 2018 година сме имале 47 % професионални дипломати (односно 20 амбасадори се класифицирани како професионално назначени, од вкупно 43 амбасадорски позиции кои биле пополнети);
- март 2019 година имаме 71 % професионални дипломати (односно 17 амбасадори се класифицирани како професионално назначени, од вкупно 24 амбасадорски позиции кои биле пополнети).

Број на амбасадори според член 35 а



Би сакале да напоменеме дека процентот за 2019 година за соодносот меѓу професионалните и политичките амбасадори (заклучно со добиените информации од страна на државните институции во март/април 2019 година) е 71 % професионално назначени дипломати во ситуација кога скоро половина од амбасадорските места се сè уште непополнети. Дополнително, Министерството за надворешни работи ни достави документи во кои класифицира дел од амбасадорите како професионални, но според нивните биографии е тешко да се утврди како е пристигнато до тој заклучок.

[Препорака] Се забележува поместување во политиката која ја гледаме од МНР кон назначување професионални дипломати. Се надеваме дека оваа политика ќе продолжи и понатаму и дека преостанатите испразнети амбасадорски места ќе бидат пополнети со дипломати од кариера. Ние би сугерирале дека ова поместување треба да се преточи и во законска регулатива, за да не зависи од моменталната констелација на политичките сили.



Работно искуство на професионалните амбасадори

Во Законот за надворешни работи е опишана постапката на еден вработен во МНР, од моментот на вработувањето до стекнувањето висок дипломатски статус по којшто може да биде назначен за амбасадор.

Пред првпат да бидат назначени на амбасадорската позиција, професионалните амбасадори во просек поминуваат 16 години и 2 месеци работејќи во Министерството за надворешни работи. Дополнително, пред првпат да бидат назначени на амбасадорска позиција, професионалните амбасадори во просек веќе имаат служено во скоро две други мисии. Увидовме разлика во должината на работното искуство помеѓу мажите и жените пред нивното прво назначување за амбасадори. Просечно, мажите имаат 14 години и 9 месеци работно искуство во Министерството, а жените 21 година.

[Препорака] Овие две информации зборуваат за работното искуство во дипломатијата кое професионалните амбасадори го имаат пред да бидат првпат назначени на амбасадорската позиција. Оттаму, како општество кое тврди дека верува и сака да го застапува системот на заслуги во кариерниот напредок, треба да го наградиме работното искуство и да создадеме законска регулатива која ќе овозможува професионалните кадри да се мнозинство во дипломатската мрежа.

Критериуми за политички назначените амбасадори

Со истражувањето дознавме дека во Министерството за надворешни работи нема посебни акти со кои се утврдуваат критериумите за политички назначените амбасадори (според член 35 а, став 3), односно критериуми според кои се мери афирмираноста на личноста во областа на надворешната политика, меѓународните односи, меѓународното право, науката и културата.

Ние веруваме дека немањето специфични акти што ги дефинираат овие критериуми е проблематично и остава огромно дискрециско право на носителите на одлуки самите да ги „дефинираат“ клучните термини од овој член, како на пример: што претставува афирмирана личност во културата, политиката, науката итн. Дополнително, според членот 36 од Законот за надворешни работи, начинот за проверка на исполнетоста на условите од овој член на кандидатите за амбасадори го пропишува министерот. Оттаму, потребно е да има акт/документ во рамките на Министерството со којшто се пропишува начинот за проверка на исполнетоста на условите од овој член, за да може да се осигури фер и транспарентен процес, во којшто сите кандидати ги имаат доставено потребните материјали со кои ќе ги исполнат условите од членот. Во овој момент, МНР ни одговори дека таков акт немаат донесено.

[Препорака] Фактот дека овие потребни акти никогаш не станале политичка реалност зборува за комодитетот на носителите на политички одлуки самите да ги „дефинираат“ критериумите за политички назначените амбасадори, како и да ја вршат проверката на исполнетоста на условите. Токму влијанието на дневната политика го идентификувавме како



еден од најголемите проблеми со т.н. политички назначени амбасадори, и оттаму нашата препорака е да се професионализира дипломатската служба. Во случаите каде што законското решение сепак остава простор за политички назначени дипломати, тогаш е апсолутно неопходно да има соодветни критериуми кои се јасно дефинирани во посебни акти, како и посебна процедура за утврдување на тие критериуми – сето ова со цел да се осигури фер процес во којшто најсоодветните кандидати ја добиваат можноста да ја претставуваат државата и граѓаните.

Документација поврзана со постапката за избор на амбасадори

Од МНР беше побарана документација поврзана со условите кои треба да ги исполнуваат именуваните амбасадори и којашто е пропишана во Законот за надворешни работи, во делот „Услови и постапка за именување на амбасадор“ (член 36). МНР ни достави нецелосна документација за: сертификатите за познавање јазик, потврдите за државјанство за шефовите на ДКП-та, потврдите за неосудуваност и изјавите заверени кај нотар кои потврдуваат дека шефовите на ДКП-та не се членови на орган на политичка партија на републичко ниво.

Да илустрираме, од 64 анализирани амбасадори, кои служеле на различни позиции во периодот од 2015 до март 2019 година, добивме само една изјава заверена на нотар и една незаверена која го потврдува државјанството на амбасадорот; 21 сертификат за познавање англиски јазик; 16 потврди за нечленување во орган на политичка партија на републичко ниво; и ниту една потврда за неосудуваност.

Дополнително, беа побарани и кусите биографии од сите амбасадори кои се предмет на анализа, и од МНР добивме 53 биографии.

Истражувачкиот тим наиде на недоследност на документацијата доставена од Министерството, каде што еден амбасадор фигурира и како политички, и како професионално назначен. Дополнително, постоеше несогласување помеѓу податоците за амбасадорите кои ни беа доставени од институцијата Претседател и МНР. Најпосле, по мислење на истражувачкиот тим, во биографиите на неколку амбасадори не беше јасно видливо исполнувањето кариерен пат внатре во МНР потребен за тие да бидат класифицирани во согласност со член 35 а, став 1.

[Препорака] Нашата препорака е Министерството да ја има комплетната документација со која се потврдува исполнувањето на условите за именување амбасадори предвидени во законот. Дополнително, во насока на транспарентно работење, препорачуваме Министерството да располага и да ги објавува биографиите на сите амбасадори. Понатаму, нашето истражување покажува дека е важно и документацијата да следи некои формални правила на унифицираност пропишани од страна на Министерството. Еден таков пример е форматот на биографиите на амбасадорите. Тоа што забележавме е дека има голема разлика во биографиите на амбасадорите, во однос на тоа што е вклучено во нив, а што не е (на пример: образование, обуки, познавања јазици, семинари, конференции, работно искуство итн.). Веруваме дека е добро да има пропишан формат според којшто сите амбасадорите ќе ги



поднесуваат своите биографии. Истиот принцип на унифицираност на формата на документот смета дека треба да се однесува и на сите останати информации што се дел од постапката за избор на амбасадори.

Немањето унифициран формат на биографиите на амбасадорите создава проблем при идентификување на работното искуство (во биографијата), потребно за еден кандидат да биде квалификуван според член 35 а, став 1 (односно како професионален дипломат). На овој начин ќе се придонесе кон намалување на потенцијалните пропусти при класификацијата на амбасадорите.

Политики на правична застапеност и еднакви можности

Законот за надворешни работи предвидува дека: при именување на амбасадорите, ќе се почитува принципот на соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници и принципот на еднакви можности на половите (член 36). Имајќи го ова на ум, побаравме од МНР да ни ги посочи актите или, пак, самиот начин (процес) според којшто се спроведува овој принцип, и за правичната застапеност на заедниците, и за давањето еднакви можности на половите.

По однос на правичната застапеност на заедниците, во одговорот од МНР велат: „Таков акт не постои, но Министерството секогаш внимава при именувањето, односно предлагањето на амбасадорите. Во тој контекст, од вкупниот број на 18 именувани амбасадори во 2017 и во 2018 година, 7 амбасадори се припадници на етнички заедници различни од македонската.“

Истото барање до МНР, да ни ги посочат актите или, пак, самиот начин (процес) според којшто се спроведува овој принцип, го испративме и во врска со принципот на „еднакви можности на половите“. Во одговорот, Министерството вели: „Таков акт не постои, но МНР секогаш внимава при именувањето, односно предлагањето на амбасадорите, и во тој контекст, од вкупниот број на 18 именувани амбасадори во 2017 и во 2018 година, 5 се жени амбасадори.“

[Препорака] Доколку сакаме конзистентно спроведување на принципите на правична застапеност и на еднакви можности, во рамките на Министерството е потребно да се креираат акти и процедури кои ќе го утврдуваат начинот на којшто МНР ги спроведува овие принципи. Немањето акти кои ќе го водат процесот на одлучување создава простор за носење дискрециски одлуки кои не секогаш може да се во насока на доброто владеење. Дополнително, потребно е стратешко размислување и планирање на кус и долг рок од страна на политичките чинители за да може човековите ресурси во Министерството да кореспондираат со потребите за исполнување на овие принципи. Секако, соработка со високообразовните институции на ова поле е повеќе од добредојдена, во смисла на регрутирање и обучување потенцијални кадри.



Функционалност на системот за евалуација

Кога зборуваме за системот на евалуација на амбасадорите, добро место да се започне е со преглед на дел од постоечките документи што ја регулираат оваа материја. Имено, Законот за надворешни работи (во член 48 а) предвидува амбасадорот за својата работа да се оценува еднаш годишно, во првиот квартал од тековната за претходната година. Понатаму, постои документ којшто ја содржи методологијата за начинот на оценување, наградување и казнување на амбасадорите и генералните конзули во РСМ, во согласност со член 55 в од Законот за надворешни работи. Меѓу другите документи постои и Правилник за начинот на упатување и враќање дипломати и помошно-стручни службеници во и од ДКП на РСМ“, донесен во 2018 година. Од ова може безбедно да се заклучи дека постои рамка за спроведување оценување на работата на амбасадорите. Имајќи го ова на ум, резултатите од нашето истражување покажуваат дека:

- Во периодот од 2015 година до март 2019 година не е извршена поединечна евалуација со која се оценува работата на шефовите на дипломатските претставништва, според член 48 а од Законот за надворешни работи;
- Парични награди и парични казни за амбасадорите, во истиот период – од 2015 до март 2019, не се доделени;
- Оттаму, на нашето барање до МНР да ни достават листа на шефови на ДКП кои ја извршувале функцијата во периодот од 2015 до 2019 година и добиле оцена: „се истакнува“, „задоволува“, „делумно задоволува“ и „не задоволува“, беше одговорено дека во наведениот период не е вршено оценување на шефовите на ДКП-та;
- Во периодот од 2015 до март 2019 година нема предвремено вратен шеф на ДКП поради незадоволителна работа или причинета штета;
- Членот 45 од ЗНР вели дека Владата ја донесува уредбата со која се утврдуваат работите што се сметаат како незадоволителни резултати и работите со кои им се причинува штета на интересите на државата во работата на амбасадорот. Ние, во нашето истражување, ја побаравме оваа уредба од МНР и добивме одговор дека таа не е донесена. Фактот што МНР не го доставува/ поседува овој документ е проблематично поради немањето официјални стандарди според кои се постапува за да се процени што претставува „незадоволителен резултат“ или, пак, „штета на интересите на државата“.

Оттука, можеме да заклучиме дека има предизвици во реализирање на евалуацијата и оценувањето на шефовите на дипломатските и конзуларните претставништва. Слична забелешка во однос на неоценувањето на амбасадорите/генералните конзули е нотирана и во ревизорскиот извештај за МНР од 2017 година.



[Препорака] Она што можеме да го препорачаме, во рамките на нашиот централен аргумент „за“ професионализација на јавната администрација, е дека е потребен ефикасен систем за оценување на работата на шефовите на ДКП-та. Тој систем не е неопходно овој којшто во моментот го имаме, но во недостиг од ново решение постоечките законски решенија мора да се спроведуваат.

Ние веруваме дека ефикасен систем за оценување на работата на амбасадорите ќе влијае позитивно и врз амбасадорите, кои ќе добиваат постојан и важен фидбек, како и врз Министерството, кое ќе има емпириски податоци за завршените работи во различните дипломатско-конзуларни претставништва. Секако, најголемата придобивка би ја имале ние, граѓан(к)ите, кои ќе знаеме дали нашите заеднички буџетски пари се трошат разумно и дали целите се исполнуваат.

Улогата на МНР во координација на дипломатската мрежа

Според членот 18 од Законот за надворешни работи, министерот, по потреба но најмалку еднаш во две години, одржува работен состанок со шефовите на дипломатско-конзуларните претставништва, на којшто се зборува за прашања од надворешната политика и вршењето на надворешните работи на државата.

Оттаму, информацијата што ја добивме од МНР дека Министерството во 2017 и во 2018 година нема организирано ваква средба е проблематична. Според нашето истражување, во периодот од 2015 до 2018 година, се имаат одржано две вакви средби, и тоа во август 2015 и август 2016 година.

[Препорака] Нашето залагање е да се почитува законот и да се организираат вакви средби, кои, секако, ќе служат за многу потребната координација на различните дипломатско-конзуларни претставништва кои ги има нашата република во странство.

Иако не постои законска обврска во самиот Закон за надворешни работи, МНР организира средби со граѓански организации и/или претставници на академската заедница, и во 2017 година се одржани 5 вакви средби, а во 2018 година – 13.

[Препорака] Трендот на организирање почести средби со граѓански организации и/или претставници на академската заедница е корисен и го охрабруваме бидејќи придонесува кон повквалитетен процес на носење одлуки, преку дискусии и дебати. Го охрабруваме МНР заклучоците од овие дискусии да ги објавува на својата веб-страница, а самите настани да се обиде да ги снима/пренесува во живо за да бидат достапни до пошироката јавност.

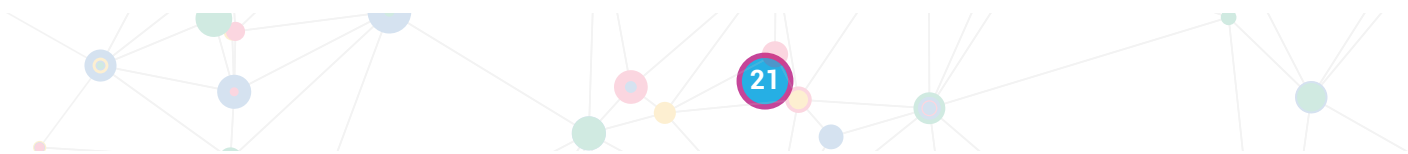
Капацитетите на МНР да спроведе професионализација на дипломатската мрежа

МНР располага со вкупно 171 профил со високи дипломатски звања. Со високи дипломатски звања во МНР има: 21 амбасадор во Министерството, 17 ополномоштени



министри, 74 советници на министри и 59 советници. Оваа бројка може да нè охрабри да размислуваме во насока дека Министерството во моментот располага со доволно професионален кадар да ги пополни испразнетите места во амбасадите.

[Препорака] Министерството треба да има краторочен, среднорочен и долгорочен план, со коишто ќе покаже како ја замислува професионализацијата на дипломатската мрежа и како ќе се одвива/одржува/унапредува процесот на обучување, вработување, напредок, доживотно учење, дообуки на кадарот. Само со сериозно планирање и менаџирање на човековите капацитети можеме успешно да ја професионализираме нашата дипломатска мрежа.





Користена литература:

Diplo, *Diplomacy of small states*, <https://www.diplomacy.edu/small-states-diplomacy>;
Michael Corgan, *Small State Diplomacy, E-International Relations*, 12 August 2008, <https://www.e-ir.info/2008/08/12/small-state-diplomacy/>;

European Commission, *North Macedonia Report 2019*, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>

István Lakatos, *The Potential Role of Small States and their „Niche Diplomacy” at the UN and in the Field of Human Rights, with Special Attention to Montenegro*, Pécs Journal of International and European Law-2017/I;

Kishan S. Rana, *Diplomatic Education, in An Anthology Celebrating the Twentieth Anniversary of the Higher Colleges of Technology*, ed. Tayeb A Kamali, HCT Press, UAE, 2007;

Nicholas Kraley, *Diplomats Are Made Not Born*, New York Times, 1 February 2018;
Robert Hutchings, Jeremi Suri (eds.), *Developing Diplomats: Comparing Form and Culture Across Diplomatic Services*, Policy Research Project Report, Number 194, A Report by the Policy Research Project on Reinventing Diplomacy, University of Texas, Austin, May 2017;

Robert Rossow, *The Professionalization of New Diplomacy*, World Politics, volume 14, issue 04, July 1962, pp. 561-575;

Ryan M. Scoville, *Unqualified Ambassadors*, Duke Law Journal, 2019 (forthcoming);

Sverrir Steinsson, Baldur Thorhlasson, *Small States Foreign Policy*, in Oxford Research Encyclopedia of Politics, ed. Cameron Thies, Oxford University Press, May 2017;

Senior Experts' Group, *The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015*, June 2015

Yolanda Kemp Spies, *Whither professional diplomacy?*, Politeia, vol. 25, no.3, 2006, Unita Press, pp.287-309;

Yolanda Kemp Spies, *Global Diplomacy and International Society*, Palgrave Macmillan, 2019;

Лазар Поп Иванов, Марија Мирчевска, *МК-Дипломатија: Помеѓу професионализмот и политиката*, Политичка мисла, бр.43, година 11, Септември 2013;

Јулија Брсакоска – Базеркоска, *Поглед кон иднината – Македонската професионална*



дипломатија како иден дел од Европската служба за надворешни работи, 2 Јуни 2019, <https://article1.mk/2019/06/02/stav-2/>

Лазар Поп Иванов, *За професионализација на македонската дипломатска мрежа*, 28 февруари 2019, <https://article1.mk/2019/02/28/stav>

Компаративно законодавство:

Албанија, Për Shërbim e Jashtëm të Republikës së Shqipërisë;
Бугарија, Закон за Дипломатическата служба;
Виенска конвенција за дипломатски односи, 1961;
Словенија, Foreign Affairs Act;
Србија, Закон о спољним пословима;
Хрватска, Закон о vanjskim poslovima.

Домашна правна рамка и стратешки документи:

Закон за надворешни работи;
Програма на Владата на Република Северна Македонија (2017- 2020);
Стратегија за реформа на јавната администрација (2018- 2022).

