

Izdavač

Fond za otvoreno društvo
Kneginje Ljubice 14, Beograd
Tel: 30 25 800; Faks: 32 83 602
E-mail: office@fosserbia.org
www.fosserbia.org

Copyright 2011 Fond za otvoreno društvo
Sva prava su zaštićena.

Za izdavača

Jadranka Jelinčić,
izvršni direktor

Lektor

Marija Lazović

Tiraž

800 primeraka

Dizajn i priprema

Koan Studios

Štampa

Tipografik plus

Evropeizacija Srbije

Građansko društvo

Urednici:
Jadranka Jelinčić i Srđan Đurović

Beograd 2011

Predgovor	7
Ciljevi monitoringa procesa evropeizacije Srbije	9
Činjenice i pretpostavke na kojima se zasniva projekat	10
Predmet monitoringa	12
Metodologija	14
Prethodna razmatranja	17
I. GRAĐANSKO DRUŠTVO: AKTER DEMOKRATSKIH PROMENA	19
Od neprijateljstva prema režimu ...	19
...preko učesnika u procesima demokratske tranzicije...	20
Akteri i njihovi uzajamni odnosi	21
Pitanja na političkoj agendi	24
Načini delovanja	25
Veza sa EU integracijama	26
...do aktera u procesima EU integracija	28
II. ULOGA ORGANIZACIJA GRAĐANSKOG DRUŠTVA U PROCESIMA EU INTEGRACIJA	31
Postojanje uslova za organizovanje i rad autonomnog GD implicitan je politički kriterijum za pristupanje EU	31
EU: Građansko društvo u državama (potencijalnim) kandidatima – akter procesa pridruživanja	32
Srbija: Šta je država do sada uradila za razvoj i održivost OGD i njihovo učestvovanje u procesima EU integracija?	35
Srbija: dosadašnje prakse učešća GD u procesima pridruživanja EU	38

Modaliteti učestvovanja u procesima EU integracija na evropskom nivou	45
Briselska ruta	46
Razlozi nastanka	46
Dostupnost briselske rute za OGD iz zemalja (potencijalnih) članica	47
Dosadašnje prakse korišćenja briselske rute	49
Manje praktikovane mogućnosti korišćenja briselske rute	50
Nacionalna ruta	53
Preporuke	55
Dodatak 1	59
Evropska unija i organizacije civilnog društva	
<i>Srđan Đurović</i>	
Dodatak 2	69
Zaključci i preporuke sa konferencije	
Povezivanje civilnog društva Zapadnog Balkana sa platformama civilnog društva i nevladinim organizacijama Evropske unije	
11-12. decembar 2006, Beograd, Srbija	
Dodatak 3	73
Kodeks dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka	
I. Uvod	75
II. Ciljevi i namena	76
III. Opšti okvir za građansko učešće	77
IV. Kako se angažovati	79
V. Matrica građanskog učešća	98

Fond za otvoreno društvo uspostavio je 1. januara 2006. godine mehanizam za monitoring procesa evropeizacije društvenog, političkog, ekonomskog i pravnog prostora Srbije u funkciji približavanja Srbije Evropskoj uniji. Pod procesom „evropeizacije“ podrazumeva se proces integrisanja evropskih vrednosti, standarda i normi u domaće javne politike, pravne norme i ponašanja, kao i procesi pregovaranja u cilju zaključivanja sporazuma između Srbije i EU kojima će biti formalizovani međusobni odnosi, počevši od zaključivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, do članstva Srbije u EU.

Projekat se realizuje u saradnji Fonda za otvoreno društvo sa ekspertskim nevladinim organizacijama i ekspertima pojedincima. Proces monitoringa trajaće do 31. decembra 2008. godine.

Monitoring procesa evropeizacije, odnosno proevropskih razvojnih politika, zakonodavstva i prakse, kao i zalaganje za njihovo usvajanje i efikasno sprovođenje, predstavljaju „prijateljsku“ delatnost civilnog društva usmerenu ka građanima Srbije i njenim institucijama. Tako se kapaciteti civilnog društva stavljaju u funkciju razvoja zemlje i ostvarivanja razvojnih interesa građana. Doprinosi se daljem jačanju proevropskog društvenog konsenzusa i afirmišu se proevropske razvojne politike i praksa, koje su u osnovi najvažnije reformske politike.

Polaznu osnovu procesa monitoringa čine četiri dokumenta:

1. Rezolucija Narodne skupštine o pridruživanju Srbije EU (oktobar 2004);
2. Nacionalna strategija pridruživanja EU, koju je usvojila Vlada Republike Srbije (jun 2005);
3. Studija izvodljivosti za vođenje pregovora između EU i Srbije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koju je pripremila Komisija EU i usvojio Savet ministara (april 2005); i
4. Lisabonska agenda za razvoj zemalja članica EU, koju je utvrdio Savet ministara EU 2000.

Ocene i preporuke koje će biti iznošene u izveštajima o monitoringu biće rezultat upoređivanja i analize postojećih praksi sa zahtevima i opredeljenjima iznetim u navedenim dokumentima.

Članovi projektnog tima Fonda za otvoreno društvo jesu: Mihajlo ČOLAK, Srđan ĐUROVIĆ, dr Jadranka JELINČIĆ, rukovodilac tima, Tamara LUKŠIĆ-ORLANDIĆ, Radmila MASLOVARIĆ, Miodrag MILOSAVLJEVIĆ, Jadranka STOJANOVIĆ, Tatjana STOJIC i Tomislav ŽIGMANOV. Za sve stavove u Izveštaju o monitoringu odgovornost pripada Fondu za otvoreno društvo.

Na izradi izveštaja za pojedine oblasti partneri Fonda su bile sledeće organizacije i eksperti: Alternativna akademska obrazovna mreža, Dejan ANASTASIJEVIĆ, Margareta ANDREJIĆ, mr Milojko ARSIĆ, Vladimir ARSIĆ, Miomir BRKIĆ, mr Svetislava BULAJIĆ, Beogradski centar za ljudska prava, Centar za obrazovne politike, Centar za primenjene evropske studije, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Centar za visoke ekonomske studije, Centar za razvoj civilnog društva, Centar za reforme EU (Center for reforms of the EU), dr Aleksandra ČAVOŠKI, dr Jovan ĆIRIĆ, dr Katarina DAMNJANOVIĆ, prof. dr Mijat DAMJANOVIĆ, Radomir DIKLIĆ, prof. dr Vojin DIMITRIJEVIĆ, mr Dina DOBRKOVIĆ, Pavel DOMONJI, Emil DŽUDŽEVIĆ, prof. dr Snežana ĐORĐEVIĆ, Bojan ĐURIĆ, Fond demokratski centar, Zoran GRAC, prof. dr Momčilo GRUBAČ, Grupa 484, prof. dr Miroslav HADŽIĆ, Omer HADŽIOMEROVIĆ, Vidan HADŽI VIDANOVIĆ, dr Marina ILIĆ, mr Snežana ILIĆ, prof. dr Vladimir ILIĆ, Institut za uporedno pravo, Dragan JANJIĆ, mr Marko KARADŽIĆ, Jelena KLEUT, Bojan KOMNENOVIĆ, mr Ana KNEŽEVIĆ-BOJOVIĆ, Slobodan KREMENJAK, Liga za Dekadu Roma, dr Branislava LEPOTIĆ-KOVAČEVIĆ, Željka MANIĆ, prof. dr Anđelka MIHAJLOV, Gordana MIHAJLOVIĆ, mr Mirjana MILOŠEVIĆ, mr Ana MILJANIĆ, dr Nataša MRVIĆ-PETROVIĆ, dr Oliver NIKOLIĆ, Nemanja NENADIĆ, PALGO centar, mr Nataša PANTIĆ, mr Žarko PAUNOVIĆ, Danilo PEJOVIĆ, mr Vesna PETROVIĆ, dr Nevena PETRUŠIĆ, prof. dr Desanka RADUNOVIĆ, prof. dr Vesna RAKIĆ-VODINELIĆ, Aleksandar RESANOVIĆ, Vojkan SIMIĆ, mr Zoran SKOPLJAK, prof. dr Fuada STANKOVIĆ, „Transparentnost Srbija“, prof. dr Srbijanka TURAJLIĆ, dr Kori UDOVIČKI, dr Marijana VIDAS-BUBANJA, mr Nataša VUČKOVIĆ, Martina VUKASOVIĆ, mr Verica VUKOVIĆ, mr Ružica ŽAREVAC, prof. dr Boško ŽIVKOVIĆ.

Fond za otvoreno društvo zahvaljuje svim partnerima na doprinosu i posvećenosti zajedničkim ciljevima.

Ciljevi monitoringa procesa evropeizacije Srbije

Ovaj izveštaj je deo projekta Fonda za otvoreno društvo „Monitoring procesa evropeizacije društvenog, političkog, ekonomskog i pravnog prostora Srbije“. Osnovni ciljevi ovog projekta jesu:

- ▶ da se državi i nadležnim organima i organizacijama koje vrše javna ovlašćenja i lokalnoj (samo)upravi:
 - ukaže na oblasti u kojima je potrebno sprovesti odgovarajuće reforme i sugerišu sadržaji reformskih zahvata;
 - razotkriju nedoslednosti i tendencije odugovlačenja u sprovođenju reformskih politika i zakonodavnih mera, kao i razlozi koji utiču na neefikasnost reformskih politika ili na njihovo ignorisanje;
 - skrene pažnja na postojanje pravnih praznina i konfliktnih normi u pravnom sistemu, kao i normi koje nisu usklađene sa evropskim vrednostima i standardima, te predlože odgovarajuće izmene;
 - ukaže na potrebu i mogućnosti za jačanje kapaciteta države i lokalne samouprave za izvršavanje njihovih zadataka saglasno principima demokratskog upravljanja i dobre vladavine.
- ▶ da se institucijama sistema stave na raspolaganje kapaciteti i znanja civilnog društva za formulisanje i sprovođenje proevropskih razvojnih politika i zakonodavstva, a time ojačaju, za sada limitirani, kapaciteti države da u celini i blagovremeno izvršava svoje poslove vezane za procese evropeizacije;

- ▶ da se izgrade funkcionalni mehanizmi konsultovanja građana i njihovih udruženja (profesionalnih, strukovnih i interesnih) u formulisanju i sprovođenju proevropskih javnih politika, a time i implementacija jednog od temeljnih evropskih principa – principa dobrog upravljanja;
- ▶ da se jasno razgraniči odgovornost svakog od sektora društva, a posebno nosilaca javnih ovlašćenja, za uspešan i nesmetan proevropski razvoj zemlje;
- ▶ da se osnaže aktivnosti civilnog društva koje šire razumevanje među građanima Srbije da je proces evropeizacije razvojni koncept i da je on u funkciji unapređivanja njihovog ekonomskog i društvenog položaja i ostvarivanja višeg nivoa kvaliteta života;
- ▶ da se ukaže na bliskost vrednosti koje se smatraju evropskim sa onim standardima i vrednostima koje se u Srbiji smatraju lokalnim i nacionalnim;
- ▶ da se pred institucijama Evropske unije i država članica EU i unutar evropskog trećeg sektora afirmišu naponi srbijanskog društva i države vezani za proevropski razvoj Srbije, i time obezbedi ravnomeran i nesmetan proces približavanja Srbije EU.

Činjenice i pretpostavke na kojima se zasniva projekat

- ▶ Proevropski razvoj Srbije i njeno učlanjenje u Evropsku uniju jedina je razvojna šansa za Srbiju i njene građane, ali i najefikasniji garant stabilnog demokratskog razvoja, ujednačenog ekonomskog napredovanja, kao i garancija unutrašnje i spoljne bezbednosti građana i države.
- ▶ Ubedljiva većina građana (preko 75%) uverena je da približavanje Srbije EU predstavlja poželjan razvoj zemlje, jer može da obezbedi ostvarivanje njihovih interesa. Zbog toga nijedan odgovoran predsednik Republike, sastav Narodne skupštine i Vlade ili drugi izabrani ili imenovani organ ili telo ne mogu, iz ma kojeg razloga, da ignorišu ovaj stav građana.
- ▶ Država Srbija se preko svojih organa obavezala da će voditi proevropske razvojne politike, te su njeni organi, pre svih Narodna skupština i Vlada, odgovorni za njihovo sprovođenje:

- Narodna skupština Srbije je u aprilu 2005. usvojila Rezoluciju o pridruživanju Srbije Evropskoj uniji i time je obavezala i sebe i Vladu da će voditi politiku koja omogućava približavanje i učlanjenje zemlje u EU.

- Vlada Republike Srbije i Odbor Narodne skupštine za evropske integracije usvojili su Nacionalnu strategiju za približavanje Srbije Evropskoj uniji, koja je time postala platforma za vođenje javnih politika, uključujući i zakonodavnu, u prvoj fazi formalizovanja odnosa sa EU, odnosno za vođenje pregovora o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU (SSP).

- ▶ Veliki deo građana i civilnog društva Srbije, bez obzira na ideološka i vrednosna opredeljenja, i svi njeni organi, pre svega predsednik Republike, Narodna skupština i Vlada, imaju potpunu svest o tome da je napredovanje Srbije u formalizaciji odnosa sa EU povezano sa kumulativnim ispunjavanjem tri grupe uslova.

Zahtevi i uslovi vezani za sve zemlje pretendente na članstvo u EU:

- prihvatanje i efektivno sprovođenje principa demokratske vladavine, vladavine prava, dobrog upravljanja i tržišne ekonomije i, naravno, harmonizacija unutrašnjih normi i standarda sa Zajedničkim tekovinama (Acquis communautaire);

- davanje aktivnog doprinosa evroatlantskoj bezbednosti, odnosno članstvo u NATO.

Zahtevi i uslovi vezani za zemlje nastale iz SFRJ:

- puna i stalna saradnja sa Tribunalom za ratne zločine počinjene na teritoriji bivše Jugoslavije;

- potpuna normalizacija odnosa sa svim zemljama regiona Zapadnog Balkana.

Zahtevi i uslovi vezani za Srbiju:

- konstruktivan stav u pregovorima o statusu Kosova.

Ispunjavanje ovih zahteva jeste istovremeno i uslov demokratije u Srbiji i u funkciji je njenog harmoničnog i stabilnog razvoja.

- ▶ Pojedini segmenti društva – pre svega onaj deo domaćeg krupnog biznisa koji je svoje bogatstvo akumulisao tokom 1990-ih, zahvaljujući povlašćenom položaju u pristupu finansijskom kapitalu i poslovima koji su bili pod kontrolom režima (trgovina naftom i drugim

strateškim proizvodima), ili time što su bili deo mreža organizovanog kriminala (šverc duvana, oružja, droge, ljudi...) a još nisu legalizovali svoje poslove (ili to i nemaju nameru), ali i centri moći koji još nisu stavljeni pod kontrolu institucija (npr. delovi bezbednosnih službi) – ozbiljne su tačke otpora sprovođenju reformi i evropeizaciji.

Zbog toga je uspostavljanje integriteta institucija, dosledno vršenje njihovih funkcija i sprovođenje efikasnih antimonopolskih politika i politika suzbijanja i prevencije korupcije i organizovanog kriminala deo procesa stvaranja uslovâ za razvoj demokratije, slobodu tržišnog privređivanja i za proporcionalno učešće građana u raspodeli dobrobiti iz ekonomskog razvoja. Proces evropeizacije je u direktnoj funkciji ostvarivanja ovih ciljeva.

Predmet monitoringa

I. KAPACITETI ORGANA VLASTI I LOKALNIH ORGANA (SAMO)UPRAVE

A. ZAKONODAVNA VLAST (Parlament)

B. PREDSEDNIK REPUBLIKE

C. IZVRŠNA VLAST

D. LOKALNA (SAMO)UPRAVA

Partneri i saradnici: Fond za otvoreno društvo, PALGO centar, Alternativna akademska obrazovna mreža (AAOM), Centar za obrazovne politike

E. PRAVOSUĐE

Partneri i saradnici: Fond za otvoreno društvo, Institut za uporedno pravo

F. REGULATORNA, KONTROLNA I KOREKTIVNA TELA

(„četvrta grana vlasti“, eksterna kontrola vlasti ili vladavina struka?)

Partneri i saradnici: Fond za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije, „Transparentnost Srbija“, Beogradski centar za ljudska prava, Institut za uporedno pravo, Centar za visoke ekonomske studije (CEVES), AAOM i Centar za obrazovne politike

II. NEKE POLITIKE OD ZNAČAJA ZA PROCES PRIBLIŽAVANJA EU

A. DEMOKRATSKA CIVILNA KONTROLA VOJSKE I POLICIJE

Partneri i saradnici: Centar za civilno-vojne odnose, Fond za otvoreno društvo

B. POLITIKE SUZBIJANJA I PREVENCIJE ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Partneri i saradnici: Fond za otvoreno društvo i Centar za primenjene evropske studije

C. TRANSPARENTNOST, ANTIKORUPCIJSKE POLITIKE I ANTIMONOPOLI

Partneri i saradnici: Fond za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije, CEVES/FREN, „Transparentnost Srbija“

D. ZAŠTITA INTELEKTUALNE SVOJINE

Partneri i saradnici: Fond za otvoreno društvo

E. ŽIVOTNA SREDINA

Partneri i saradnici: Fond za otvoreno društvo

F. DRUŠTVO ZNANJA

Partneri i saradnici: AAOM, Centar za obrazovne politike i Fond za otvoreno društvo

G. MEDIJI

Partneri i saradnici: Fond za otvoreno društvo i Centar za primenjene evropske studije

III. LJUDSKA PRAVA

Partneri i saradnici: Beogradski centar za ljudska prava, Grupa 484, Fond za otvoreno društvo

IV. PRAVA NACIONALNIH MANJINA I POLOŽAJ ROMA¹

Partneri i saradnici: Centar za razvoj civilnog društva, Fond za otvoreno društvo, Liga za Dekadu Roma

¹ Romi uživaju položaj nacionalne manjine u Srbiji. Međutim, položaju Roma je u ovom Izveštaju poklonjena posebna pažnja, zbog toga što je Srbija jedna od devet zemalja Centralne i Istočne Evrope učesnica Dekade za inkluziju Roma (2005–2015). Naime, predsednik Vlade je u ime Srbije potpisao 5. februara 2005. Deklaraciju o Dekadi inkluzije Roma (2005–2015), a Vlada RS je usvojila akcione planove za unapređivanje položaja Roma u oblasti: obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja i stanovanja. Pored toga, Evropska unija je zainteresovana da sredstvima pomoći zemljama koje mogu postati kandidati za članstvo u EU, kao i zemljama kandidatima, pomogne, preko svojih pristupnih fondova, da sprovedu politike unapređenja položaja Roma.

V. REGIONALNA SARADNJA U JUGOISTOČNOJ EVROPI

Partneri i saradnici: Fond za otvoreno društvo

VI. POLITIKE EVROPSKE UNIJE PREMA ZAPADNOM BALKANU

Partneri i saradnici: Fond za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije

VII. CIVILNO DRUŠTVO

Partneri i saradnici: Fond za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije

Metodologija

U Monitoringu procesa približavanja Srbije Evropskoj uniji kao polazna osnova služe sledeća četiri dokumenta:

- Rezolucija Narodne skupštine o pridruživanju Srbije EU (oktobar 2004. godine);
- Nacionalna strategija pridruživanja EU koju je usvojila Vlada Republike Srbije (jun 2005);
- Studija izvodljivosti za vođenje pregovora između EU i Srbije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koju je pripremila Komisija EU i usvojio Savet ministara (april 2005); i
- Lisabonska agenda za razvoj zemalja članica EU, koju je utvrdio Savet ministara EU 2000.

U ovim dokumentima su definisani uslovi, zahtevi i opredeljenja od značaja za evropeizaciju društvenog, političkog, ekonomskog i pravnog prostora Srbije za približavanje Srbije Evropskoj uniji, a na osnovu njih je određen predmet monitoringa.

Rezolucija Narodne skupštine o pridruživanju Srbije EU izražava opredeljenje države Srbije da vodi pro-evropske razvojne politike, koje će pripremiti i omogućiti učlanjivanje Srbije u Evropsku uniju i obavezuje sve njene organe da vode politike koje su u funkciji ostvarivanja razvojnih ciljeva utvrđenih u Rezoluciji.²

² Videti: <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/ostalaakta.asp>

Nacionalna strategija pridruživanja Srbije EU jeste dokument kojim se Vlada obavezala na vođenje politika koje će omogućiti zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Istovremeno, ovaj dokument sadrži elemente za utvrđivanje politika i donošenje mera koje su od značaja za proces evropeizacije i posle zaključivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.³

Studija izvodljivosti definiše minimalan broj uslova koji Srbija treba da ispuni u prvoj fazi formalizovanja odnosa sa EU, odnosno koje treba da ispuni kako bi se zaključio Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Srbije EU.⁴

Lisabonska agenda je dokument koji se odnosi na države članice Evropske unije. Budući da će Srbija na kraju procesa pridruživanja EU pristupiti Evropskoj uniji koja će i po ustrojstvu i po ciljevima razvoja biti različita od one kakvu danas poznajemo, za harmoničan ritam približavanja Srbije EU nužno je da Srbija već danas vodi politike koje imaju u vidu i uvažavaju razvojne politike i ciljeve Evropske unije.⁵

Kriterijume za procenu harmonizovanosti društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije sa evropskim standardima i normama predstavljaju:

- ▶ Evropske vrednosti:
 - mirno rešavanje sporova, konstruktivna međunarodna saradnja i davanje doprinosa evropskoj bezbednosti;
 - postojanje i efikasno funkcionisanje demokratski izabranih organa i tela;
 - poštovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda i prava nacionalnih zajednica;
 - princip vladavine prava;
 - princip dobrog upravljanja;
 - princip javnosti, odgovornosti i javnog integriteta;

³ Videti: <http://www.seio.sr.gov.yu>

⁴ Videti: <http://www.seio.sr.gov.yu>

⁵ Videti: http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index_en.htm

- razvijeno i aktivno civilno društvo i održivost i autonomija institucija civilnog društva.

- ▶ Standardi sadržani u Zajedničkim tekovinama (Acquis communautaire):

Za standarde sadržane u ovom dokumentu Savet ministara EU je utvrdio da izražavaju neupitne zajedničke vrednosti i standarde koje dele sve države članice EU i kojima treba da teže i da ih ispunjavaju svi kandidati za članstvo u EU i čijom se primenom mogu ostvariti ciljevi razvoja Evropske unije.

Navedeni kriterijumi su bili razloženi na pojedine elemente, čiji je stepen ostvarenosti procenjivan na osnovu odgovora koji su dobijeni primenom skupa pitanja koje je Komisija EU postavljala državama kandidatima za članstvo u EU.

Na osnovu procena stepena integrisanosti evropskih vrednosti i normi i standarda iz Zajedničkih tekovina u domaće javne politike, zakonodavstvo i društvene prakse ocenjivano je u kojoj je meri društveni, ekonomski, politički i pravni prostor usaglašen sa evropskim vrednostima, standardima i normama. U izvođenju procena vršeno je i upoređivanje politika i praksi u Srbiji sa istim takvim politikama i praksama u zemljama kandidatima za članstvo u EU u vreme kada su se one nalazile u istoj fazi procesa pridruživanja Evropskoj uniji u kojoj se danas nalazi Srbija.

Prethodna razmatranja

Ukupan proces EU integracija koji se odvija na evropskom nivou podrazumeva dugotrajnu transformaciju društvenog i političkog prostora same Evropske unije. Pristupanje Srbije EU najvažniji je politički i razvojni projekat demokratske Srbije. Oba procesa podrazumevaju i aktivnu participaciju građanskog društva. Studija analizira ulogu građanskog društva u procesima EU integracija i evropeizacije Srbije, razloge zbog kojih je otvaranje procesa približavanja Srbije EU 2005. godine promenilo društveni i politički kontekst u kome organizacije građanskog društva ostvaruju svoju misiju, izazove koje su ova dva procesa stavila pred građansko društvo i moguće odgovore na njih.

U prvom odeljku studije napravljen je kratak osvrt na (re)afirmaciju pojma građanskog društva u Srbiji tokom devedesetih godina dvadesetog veka, proces koji je zbog okolnosti pod kojima se odvijao rezultirao izvesnim suženim razumevanjem samog pojma građanskog društva i specifičnostima koje se i danas reflektuju na odnos između političkog i građanskog društva, te odnose između države i dela građanstva prema OGD. Prati se tranzicija građanskog društva, od neprijatelja autoritarnog režima, preko učesnika u procesima demokratske tranzicije, do preuzimanja uloge aktera u tokovima razvitka EU integracija i analizira se preplitanje i konvergencija poslednje dve uloge počevši od 2005. godine. U meri u kojoj je to značajno za delotvorno učešće građanskog društva u procesima EU integracija, analiziraju se promene položaja aktera u ovim procesima, promene u njihovim međusobnim odnosima (naročito između države, međunarodne vladine zajednice i OGD), pojava novih pitanja na političkoj agendi i načini delovanja u izmenjenom političkom kontekstu.

U drugom odeljku prelazi se na glavno pitanje ove studije. Razmatraju se mesto, uloga i modaliteti učešća građanskog društva u procesima EU integracija. Polazeći od teze da je postojanje uslova za organizovanje i rad autonomnog GD implicitan politički kriterijum za pristupanje EU, prvo se analizira i procenjuje šta je država do sada uradila za razvoj i održivost OGD i njihovo učestvovanje u procesima EU integracija. U sledećem koraku se analiziraju dosadašnje prakse učešća OGD u procesima EU integracija. Konačno se posebno skreće pažnja na modalitete učestvovanja OGD u procesima na evropskom

nivou i ukazuje zbog čega je značajno za građansko društvo Srbije da se organizuje i intenzivnije koristi potencijale koje uspostavljeni modaliteti uzajamnih odnosa i saradnje na evropskom nivou pružaju.

Za potrebe ove studije obavljeno je i posebno empirijsko istraživanje koje je obuhvatilo pedeset evropski orijentisanih organizacija građanskog društva iz Srbije. Koristeći metode intervjua vođenog na osnovu detaljnog upitnika i fokus grupa došlo se do podataka o tome kako OGD razumeju svoju ulogu u procesima EU integracija, o praksama i planovima za učestvovanje u tim procesima, oceni i percepciji sopstvenih kapaciteta i o očekivanjima od države u pogledu unapređivanja uslova za rad OGD, kako bi ove u punoj meri ostvarile svoju ulogu u procesima EU integracija.

Studija umesto zaključka sadrži preporuke upućene građanskom društvu u Srbiji kako bi ono unapredilo svoje delovanje i u punoj meri preuzelo svoj deo odgovornosti u procesu EU integracija, te državi, da bi adekvatnije zadovoljila implicitni uslov za pridruživanje EU, a koji se tiče autonomije, održivosti i rada GD, ali i preporuke upućene EU, kako bi ona na svrsishodniji način podržala razvoj civilnog društva u Srbiji, razvila bolji dijalog s njim i preko procesa proširenja efektivnije koristila svoju „transformativnu moć“, ali i doprinela daljoj demokratizaciji sopstvenog političkog prostora. Studija takođe sadrži i preporuke upućene evropskom građanskom društvu, koje se do sada samo marginalno bavilo implementacijom komunitarne politike proširenja i globalnim implikacijama mnogo puta spominjanog sindroma „zamora od proširenja“ na „meku“ ili transformativnu moć EU.

I. Građansko društvo: akter demokratskih promena

Od neprijateljstva prema režimu...

Termin 'građansko (civilno) društvo' u javnom diskursu u Srbiji, (re)afirmisan devedesetih godina dvadesetog veka, postao je jedan od amblema idejnih otpora autoritarnom, nacionalističkom režimu koji je zarobio državu i upotrebljavao je za ostvarivanje ciljeva, po mišljenju mnogih protivnih interesima njenih građana. Takođe, označavao je otvoreni i alternativni prostor za građane koji su se borili za demokratsku državu koja će poštovati ljudska prava i slobode. Pripadnici tadašnjeg režima i njihove pristalice zlonamerno su predstavljali delovanje organizacija građanskog društva ne kao antirežimsko već kao antidržavno, a sam pojam 'nevladine organizacije' diskurzivno interpretirali kao „antidržavne organizacije“⁶. Ovaj stav će preživeti demokratske promene i nastaviće da proizvodi nedoumice među građanima, komplikovaće odnose unutar samog građanskog društva i odnose između političkog i građanskog društva, OGD i države, a u pojedinim slučajevima usporavaće i poskupljivati tranzicione procese.

Zahvaljujući sposobnosti da mobilišu i organizuju građanstvo u zahtevanju promena, građanske grupe i pokreti (od tada uglavnom poznati kao nevladine organizacije) i nezavisni mediji kao akteri građanskog društva okupljeni oko ideja demokratije, odigrali su, zajedno sa demokratski opredeljenim opozicionim političkim strankama, izuzetno značajnu ulogu u procesu tranzicije od autoritarnog režima ka izbornoj demokratiji. Ovakav sled događaja doprineo je tome da termin 'organizacije građanskog društva' postane rezervisan (samo) za nevladine organizacije demokratske provenijencije. Čitav spektar udruženja građana koji je postojao i tokom devedesetih, i pretežno bio neaktivan, i na širem društvenom planu i u pitanjima kojima je deklarativno hteo da se bavi, ostao je u praksi i javnom diskursu isključen iz pojma 'građansko društvo'.⁷

⁶ Cilj ovakvog delovanja bio je da se podigne animozitet i izazove nepoverenje građana prema NVO, a građani odvrte od slobode udruživanja, mišljenja i izražavanja. Tragove ovakvog mišljenja i tehnike njegove upotrebe nalazimo i danas među pripadnicima skoro svih političkih stranaka demokratske provenijencije koje su u poslednjih deset godina nosioci političke vlasti.

⁷ Ovde je bilo izuzetaka. Nezavisno udruženje novinara Srbije, kao profesionalno udruženje, deo je demokratskog građanskog pokreta od ranih devedesetih. Godine 1997. registrovano je i Udruženje sudija Srbije, jedno od retkih profesionalnih udruženja

U tom periodu su nevladine organizacije stupale u odnose s građanima u nastojanju da njihove interese artikulišu u zahteve koji će biti upućeni režimu, i da ih mobilišu za aktivno društveno delovanje i organizovano zalaganje za demokratske promene. Meta njihovog delovanja bio je režim kome je upućivan zahtev da odstupi ili napusti autoritarni oblik vladanja, a državu ustroji kao demokratsku. Glavni sagovornici i partneri bili su građani i međunarodna zajednica (nevladine i vladine organizacije), koja je bila saveznik u zahtevima za demokratizacijom. I, u to vreme kao i docnije, odnos OGD demokratske provenijencije i političkih stranaka demokratske opcije bio je ambivalentan i uzdržan, a posle 2000. nastaviće da se reflektuje na odnos između države i građanskog društva.

Učestvovanje u ovim procesima zahtevalo je od aktera građanskog društva privrženost opštim principima mira i demokratije i njihovo poznavanje; sposobnost da mobilišu građane da iskažu kritičko mišljenje; sposobnost i umešnost da artikulišu interese građana i pretvore ih u građansku akciju; specifična stručna znanja u onim oblastima u kojima su doprinosili rešavanju akutnih problema građana⁸. U osnovi, NVO su delovale kao kontrolne organizacije stražarenja (watchdog), reaktivno i *ad hoc*, koristeći tehnike brukanja (blame and shame) u odnosu na dela zloupotrebe državnih institucija; vodile su permanentne akcije podizanja svesti (awareness raising) građana, afirmišući opšte demokratske vrednosti i vodeći antiratne akcije; rešavale su akutne probleme i potrebe građana čije je postojanje kreirala, uzrokovala, poricala ili zanemarivala zarobljena država. Takva aktivnost najčešće je poprimala oblik kontrole štete (damage control).

20

...preko učesnika u procesima demokratske tranzicije...

Posle demokratskog prevrata u oktobru 2000. godine u društvenoj paradigmi radikalno se promenio položaj aktera i njihovi odnosi, pitanja na političkoj agendi i načini bavljenja tim pitanjima. Me-njaju se i potencijalni saveznici i njihov značaj.

koje se, sem što se bavilo pitanjima položaja struke, priključilo drugim građanskim organizacijama koje su se bavile pitanjima mira, demokratije, položaja žena, poštovanjem ljudskih prava, položajem manjina, međuetničkim odnosima i sl. i zajedno sa njima zahtevalo da režim odstupi i da se uspostavi demokratski oblik vladanja. Sličnu ulogu igralo je Udruženje univerzitetskih profesora i Udruženje za političke nauke, kao i sindikat Nezavisnost. Nasuprot ovim organizacijama, i tada, ali naročito posle 2000. g. delovaće u formi građanskih grupa i organizacije koje su bile promotori antidemokratskih vrednosti.

⁸ Npr. u oblasti pružanja psihosocijalne pomoći; edukacije za poštovanje ljudskih prava i sl.

Autoritarni režim je zamenila demokratska vlada. Pošto „revolucije ne umeju da drže obećanja, ma koliko ih iskreno davale“, kvalitet demokratskog upravljanja oscilirao je pod uticajem različitosti u konceptualnom razumevanju demokratije⁹ i svakovrsnih pokušaja politizacije državnih institucija u smislu manje ili više intenzivnih pokušaja da se uspostavi vladavina političkih stranaka.¹⁰ Zbog toga sve demokratske vlade u većoj ili manjoj meri imaju dihotomni odnos prema NVO, koji zavisi od toga da li se one bave „teškim političkim pitanjima“ državnosti,¹¹ tranzicione pravde, ratnih zločina, ili mekšim sociopolitičkim pitanjima – siromaštvo, mladi, rodna ravnopravnost – sa kojima lakše stupaju u interakciju.¹² Ova tendencija je štetna za proces tranzicije jer teži da građansko društvo gurne van sfere politike shvaćene u najširem smislu i proizvodi za demokratiju pogubnu posledicu: sužavanje ili zatvaranje javnog prostora za pojedine teme i aktere. Uočava se distanca, a ponekad i neprijateljstvo demokratske vlade prema klasičnim „watchdog“ organizacijama i inicijativama, mada, istini za volju, i ove organizacije ponekad, ponete iskustvom iz devedesetih godina dvadesetog veka, demokratsku vladu pomešaju sa autoritarnim režimom i odbijaju svaku komunikaciju sa njom, a u javnom saobraćanju argumentaciju zamenjuju kvalifikacijom, odnosno tokom devedesetih dobro uvežbanom tehnikom brukanja (blame and shame). Sve demokratske vlade pokazivale su i visok stepen uzdržanosti prema rezultatima skrupuloznih nadgledanja (monitoring), što je sofisticirana verzija „stražarenja“ i po sebi inherentno poziva na dijalog, jer su rezultati monitoringa uvek praćeni obrazloženim preporukama.

Tendencije politizacije državnih institucija reflektuju se i na odnos NVO prema njima. Neke NVO imaju rezervu da stupe u odnos saradnje s državnim institucijama i onda kada su pozvane na to, jer se pribojavaju da ne budu zloupotrebjene od političkih aktera ili da ih drugi akteri GD ne etiketiraju kao promo-

⁹ Politički lideri se nisu ustezali od izjava „da nevladinih organizacija ima previše“, „da one više nisu potrebne“ i sl. Na tendenciju marginalizacije građanskog društva u „postrevolucionarnom periodu“ ukazuju Linc i Stepan (*Demokratska tranzicija i konsolidacija*): „Često demokratski lideri u političkom društvu ističu kako civilno društvo, pošto je odigralo svoju istorijsku ulogu, treba da se demobilise i time dopusti razvoj normalne demokratske politike. Takva argumentacija predstavlja lošu demokratsku teoriju i još lošiju demokratsku praksu.“

¹⁰ Kulminaciju tih pokušaja (pa i njihov normativni uspeh) predstavlja odredba Člana 102, stav 2 Ustava Srbije iz 2006. g. prema kome poslanički mandat pripada političkoj stranci. Dokaz za ove tendencije jeste manja ili veća feudalizacija vladinih resora počevši od 2004. g.

¹¹ Pitanje opstanka SRJ koja je 2002. g. transformisana u Zajednicu Srbija i Crna Gora; status Kosova, tj. odnos prema nezavisnosti Kosova; prema nekim analitičarima i budućnost Bosne i Hercegovine, odnosno samostalnosti RS.

¹² Vidi šire u S. Nikolin, N. Vučković, Ž. Paunović, R. Šećibović (2001), *Treći sektor u Srbiji – stanje i perspektive*, NGO Policy Group/CRNPS, Beograd. NVO sektor u Srbiji, Mreža – vanredno izdanje, Građanske inicijative, Beograd, 2005, 5.

tore (spinere) interesa pojedinih političkih stranaka.¹³ Ista orijentacija utiče i na uzajamnu percepciju i odnose unutar građanskog sektora u kome se ponekad razvija nepoverenje prema onima koji saraduju sa državom kao javnom institucijom (bilo da je reč o gradnji kapaciteta državnih institucija i pružanju usluga unutar implementacije javnih politika, ili „visokoj“ korelaciji stavova sa državom o određenim pitanjima), jednako kao i prema onima koji to čine zato što zaista jesu prvenstveno promotori stavova pojedinih političkih stranaka i što im to donosi određene privilegije (npr. finansirane su iz državnog budžeta bez javnog konkursa; država ih bez javnog poziva ili na osnovu nejasnih kriterijuma angažuje i plaća za određene poslove; one su uvek predstavljene u vladinim telima u kojima sede predstavnici GD, bez obzira na relevantnost njihovog radnog dosijea za konkretnu temu). Ambivalentnost i dihotomija izražavaju se i preko fluktuirajućeg intenziteta odnosa koji varira u različitim izbornim ciklusima, a često zavisi jedino od personalnih rešenja u pojedinim vladinim resorima ili lokalnim samoupravama.

Ambivalentan odnos demokratske vlade prema građanskom društvu potvrdila je i činjenica da je država tek 2009. godine konačno donela Zakon o udruženjima građana. Skup drugih zakona koji će omogućiti održivost i finansijsku autonomiju civilnog sektora još se čeka.

Posmatrano iz ugla aktera, uočava se da i paradigma građanskog društva postepeno ulazi u tranziciju ka inkluzivnijem i pluralnijem konceptu koji pored „aktivističkih nevladinih organizacija“/ društvenih pokreta/grupa¹⁴ počinje da uključuje i druge aktere koji pripadaju sferi građanskog društva: socijalni partneri, profesionalna/strukovna udruženja, omladinske i porodične organizacije, kulturna udruženja, mediji, univerzitet.¹⁵ No taj je proces vrlo spor¹⁶ u odnosu na zahtev i potrebu za brzom tranzicijom.

¹³ Tendencija vladavine političkih stranaka doprinela je i „digitalizaciji“ javnog prostora i javnog diskursa. Svako javno nastupanje i zalaganje pre svega se interpretira u kontekstu traženja odgovora na pitanje kojoj stranci ovo ide u korist, a ne sa objektivnog stanovišta vrednosti ili norme koje afirmiše (op. ur.).

¹⁴ Up. Huan Linc – Alfred Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, Beograd, 1998.

¹⁵ Pored organizacija koje su odabrale aktivistički način delovanja, tokom ove dve decenije postoje (i deluju) profesionalna i druga udruženja građana koja se bave uskim brojem pitanja zbog kojih su osnovana i ni na koji način se ne mešaju u rešavanje širih društvenih pitanja, niti o njima javno zauzimaju stav. Istini za volju, da bi se smatrala delom građanskog društva, ova udruženja na to i nisu obavezna. Te organizacije, međutim, često sebe uopšte ne prepoznaju kao deo građanskog društva, niti ih takvima percipiraju organizacije koje sebe tako definišu. Uprkos tome, one i dalje jesu organizacije građanskog društva i nose deo odgovornosti za razvoj i rešavanje pitanja u odgovarajućim društvenim oblastima. Na primer, udruženja arhitekata trebalo bi da budu prvi saveznik brojnih udruženja lica koja štite prava onih koji imaju poteškoće s kretanjem, ako ne i pokretač zahteva da se promene propisi prema kojima se i danas izdaju građevinske i upotrebne dozvole za objekte koji nemaju rešeno pitanje pristupa i kretanja invalidnih lica. Udruženja profesora i nastavnika bi, zajedno sa drugima, trebalo aktivno da utiču na sadržaj i sprovođenje obrazovnih politika, a ekološke organizacije i npr. udruženja lovaca i ribolovaca lako bi mogli da nađu polja za saradnju i da blisko saraduju i razvijaju zajedničke platforme delovanja. Sve to je i danas češće izuzetak nego pravilo.

¹⁶ Osim kada je reč o organizacijama i neformalnim grupama koje se aktivno zalažu za retrogradne vrednosti i ciljeve (npr. Slo-

Zbog toga NVO moraju delom da preuzmu i njihovu ulogu, ali samo delimično mogu uspešno i da je igraju. Ako se ništa ne promeni, što više bude odmicao proces demokratske tranzicije i konsolidacije, sve više će se osećati nedostatak intenzivnijeg angažovanja udruženja građana u procesima donošenja i sprovođenja reformskih politika, naročito njihova ekspertiza i savezništvo u implementaciji.

Menjaju se i odnosi sa međunarodnim akterima. Međunarodna zajednica (vlade i vladine organizacije) koja je podržavala otvaranje procesa demokratizacije, dobila je u demokratskoj vladi glavnog sagovornika i partnera, a nevladine organizacije koje su devedesetih tretirane kao jednakopravni partneri, postaju supsidijarni sagovornici. Njihova podrška zahtevima i predlozima NVO nije više nešto što se podrazumeva. Zahtevi za podrškom moraju biti praćeni izuzetno utemeljenom argumentacijom. Da li će ona i pod tim uslovima biti dobijena često zavisi od trenutnih političkih prioriteta, pri čemu 'argument stabilnosti' skoro uvek ima prevagu nad 'argumentom demokratije'¹⁷. U procesu demokratske tranzicije u Srbiji takav pristup je najočiglednije demonstriran prilikom donošenja Ustava 2006. godine, kada su sve međunarodne organizacije koje se bave demokratizacijom u Srbiji (OEBS, Savet Evrope, EU, UNDP i druge) jednostavno ignorisale upozorenja građanskog društva koja su se odnosila na demokratski procedure i nesaglasnost pojedinih odredaba novog Ustava sa univerzalnim i regionalnim (evropskim) demokratskim standardima. Danas je promena upravo tih odredaba Ustava uslov za sticanje statusa kandidata za članstvo u EU. Ovaj deo međunarodne zajednice, takođe, pokazuje sporost kad treba da uoči nove dinamike unutar samog građanskog društva. Potreba da se s vladom razmene određene poruke preko NVO kanala razumljiva je, kao i respekt prema doprinosu koji su neke od njih dale demokratskom prevratu, ali sve to ne bi trebalo da usporava širenje dijaloga s novim i društveno sve relevantnijim građanskim akterima.

U ovom periodu otvorio se prostor za sadržajnije i intenzivnije odnose sa međunarodnim građanskim organizacijama, njihovim mrežama i asocijacijama. Oni više nisu pretežno ograničeni na odbranu i zaštitu od autoritarnog režima (glavna karakteristika odnosa tokom devedesetih godina dvadesetog veka) i vršenje pritiska na režim da odustane od svojih nedemokratskih politika. Danas se oni sve više koriste za prenos znanja, dobrih praksi, promociju lokalnih interesa i zahteva na međunarodnu scenu te vršenje uticaja na formiranje agende međunarodnog građanskog društva.

boda za Slobodana, Dveri, Obraz). Njihov broj počeo je da buja posle 2002, ali su one i dalje u kolokvijalnom govoru isključene iz pojma građanskog društva.

¹⁷ Ovaj pristup međunarodne zajednice nije nov. U međunarodnim odnosima 'argument bezbednosti' često ima prevagu nad 'argumentom demokratije'. Na prostoru ZB vrlo dobro je poznat iz postdejtonskog perioda, kada su potpisnici Dejtonskog sporazuma smatrani garantima mira i nisu previše kritikovani zbog deficita demokratije u svojim zemljama (op. ur.).

Pitanja na političkoj agendi

Na političkoj agendi su opšta pitanja demokratije, rata i mira i poštovanja ljudskih prava zamenjena pitanjima demokratske tranzicije. U žižu interesovanja OGD dospeva nekoliko njih. One se bave *izgradnjom funkcionalne demokratske države, a neke i pitanjima državnosti*. U tom kontekstu u centru aktivnosti OGD jeste zalaganje i angažovanje da se u nove institucionalne aranžmane ugradi pet demokratskih principa: reprezentativnost, odgovornost, participacija, poštovanje prava i sloboda, transparentnost, ali i da se uspostavi profesionalna javna administracija čiji je rad zaštićen od političkih uticaja. One nastoje i da daju svoj doprinos uspostavljanju *autonomnog i respektabilnog političkog društva*, naročito kada je reč o uređivanju izbornog sistema i finansiranju političkih stranaka.¹⁸ OGD su aktivne i u naporima koji se odnose na uspostavljanje *vladavine prava* u smislu uspostavljanja samoobavezujućih procedura upravljanja, donošenja valjanih zakona primerenih ciljevima demokratskog razvoja (što je posmatrano unutar Srbije, među ostalim, tesno povezano i sa pitanjima tranzicione pravde i kažnjavanja za dela koja predstavljaju kršenje međunarodnog prava čovečnosti) i širenja demokratske pravne kulture. Najmanje se bave pitanjima uspostavljanja ekonomskog društva¹⁹. Razlog tome treba potražiti u nedostatku specijalizovanih znanja u ovom delu građanskog društva i nepostojanja horizontalnih veza NVO sa profesionalnim organizacijama i ekspertskim institucijama.²⁰

24

Organizacije građanskog društva pokreću i zalažu se za brojne inicijative za *stvaranje uslova za postojanje autonomnog* (u odnosu na državu) *dinamičnog i održivog građanskog društva*, sposobnog da „artikuliše vrednosti, stvara koalicije i promoviše (opšte i posebne) interese“ ili kontroliše rad vlade. Samo ovakvo građansko društvo sposobno je da princip participacije učini delatnim i obezbedi da javni interes i legitimni interesi specifičnih, manjinskih, grupa nađu odraz u javnim politikama.

¹⁸ To je od presudnog značaja za uspostavljanje prve vlasti (parlament), kvalitet njenog rada i buduću kontrolu vlade.

¹⁹ Up. Linc – Stepan, *Isto*.

²⁰ Ovim pitanjima se bavi Savez ekonomista, malobrojni specijalizovani nezavisni istraživački centri „think tanks“ (CLSD; Institut G17 u vreme dok se nevladina organizacija koja ga je osnovala nije pretvorila u političku stranku; FREN; CEVES; FEFA, kao redak primer univerzitetske institucije koja sebe percipira kao deo autonomnog civilnog društva).

Kao pripadnici autonomne demokratske arene, OGD *nastoje da određena pitanja plasiraju ili im obezbede više mesto na političkoj agendi*²¹ pri čemu, pored već isprobanog načina delovanja: „stražarenje“ praćeno „brukanjem“²², sve češće koriste sofisticiraniji metod zagovaranja (advocacy). OGD utiču i *na sadržaje novih javnih politika*: „pozajmljuju“ i po pozivu stavljaju državi na raspolaganje svoje stručne kapacitete u procesima razvijanja novih javnih politika²³; pišu i zastupaju nova strateška (policy) rešenja, što je povezano sa profilisanjem prvih think tank organizacija²⁴. U ime građana nadgledaju donošenje i sprovođenje javnih politika (monitoring) i te aktivnosti su skoro redovno praćene akcijama zalaganja za nove reformske zahvate u sferi javnih politika i zakonodavstva ili unapređenje implementacije. Kao stražarske (watchdog) organizacije kontrolišu i opominju javnu vlast²⁵. Nastavljaju sa akcijama podizanja svesti, obaveštavanja građana i kontrole štete, ali delom na sebe preuzimaju i implementaciju javnih politika (pružanje usluga). Razvijaju partnerstva sa državom u procesima izgradnje novih institucija.²⁶

Novi načini rada i naročito nova polja angažovanja zahtevaju sve više ekspertskog znanja i sve razvijenije analitičke sposobnosti. Zato intenzitet, efekat i sadržaj odnosa sa državom ipak ne zavisi samo od njene volje, već i od unapređenih kapaciteta NVO da utemeljeno argumentuju potrebe građana i rešenja za koja se zalažu, da na kvalifikovan način učestvuju u procesima kreiranja politika tj. u procesima javnih konsultacija, da pregovaraju sa državom ili kontrolišu njen rad. Povećani aktivizam drugih aktera građanskog

²¹ Npr. suočavanje sa prošlošću; saradnja sa Tribunalom za ratne zločine počinjene na teritoriji bivše Jugoslavije.

²² Da bi se neka pitanja brže pogurala naviše na političkoj agendi ovaj način delovanja mora se u vreme demokratske tranzicije koristiti češće nego što se očekivalo (prim. ur.)

²³ Tipični primeri jesu proces donošenja Zakona o amnestiji koji je razvila grupa stručnjaka pod okriljem YUCOM-a; NUNS i CUPS učestvuju u procesu pisanja prvog seta zakona kojima se reguliše medijska oblast; Koalicija za slobodan pristup informacijama sastavljena od petnaest ekspertskih i aktivističkih organizacija piše „model“ Zakona, pregovara sa vladom i parlamentom da ga usvoje, piše Vodič kroz Zakon koji prihvata poverenik i konačno sprovodi kampanju obaveštavanja građana o tome kako da prava iz Zakona ostvare; obezbeđuje donaciju da se svi ovi poslovi sprovedu; Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom poverilo je, na osnovu tendera, pisanje Nacrta Strategije za pridruživanje EU konzorcijumu koji su pretežno sačinjavale ekspertske nevladine organizacije.

²⁴ Izuzetno su retke studije koje se bave analizom efekata i pokušajem iznalaženja policy pristupa. Kao primer videti: „Zaštita životne sredine, Poljoprivredna politika i Prekogranična saradnja“, Centar za primenjene evropske studije i Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2009; ili „Efekti integracije Srbije u Evropsku uniju“, FEFA, 2009.

²⁵ Npr. akcija Otpora iz 2001. g. „Samo vas gledamo...“

²⁶ Društvo sudija Srbije je 2001. godine, zajedno sa vladom, osnovalo Centar za stručno usavršavanje sudija i tužilaca. Društvo je za instituciju obezbedilo svoj deo osnivačkog kapitala (donator Društva sudija Srbije za ovaj projekat bio je Fond za otvoreno društvo, Srbija).

Načini delovanja GD

- stražarenje (hvatanje na delu, watchdog) praćeno brukanjem (blame and shame) ili zagovaranjem (advocacy);
- nadgledanje (monitoring) praćeno zalaganjem;
- implementacija politika (service providing);
- sprovođenje politika i otklanjanje štete (harm duction);
- informisanje i jaćanje kritiĉkog stava građana (wareness raising);
- zagovaranje određenih politika i legislativnih rešenja (advocacy);
- pisanje predloga javnih politika (policy writing).

društva, pre svega profesionalnih udruženja, intenzivno korišćenje njihove ekspertize i uspostavljanje horizontalnih savezništava unutar organizacija građanskog društva delom bi rešili ovaj problem.

26

Veza sa EU integracijama

Procesi demokratske tranzicije i izazovi koje su oni stavljali pred građansko društvo od 2000. godine,²⁷ a naroĉito od 2005. g. kada je Srbija stupila na put evropskih integracija²⁸ mogu se nazvati i procesom evropeizacije. Naime, procesi usklađivanja sa evropskim vrednostima, ali i standardima i normama definisanim u Zajedničkim tekovinama, mogu se odvijati i nezavisno od formalnog procesa pridruživanja EU, ukljuĉujući i vreme kada se ovi poslednji, jednom kada su otvoreni, iz bilo kog razloga nalaze u zastoju.²⁹

²⁷ Srbija je u proces demokratske tranzicije ušla sa idejom o budućem članstvu EU i to jeste bilo jedno od izbornih obećanja i na saveznim predsedničkim izborima i na republičkim parlamentarnim izborima 2000. g. Realan osnov za takvu aspiraciju Srbija je našla u Zagrebaĉkoj deklaraciji iz novembra.

²⁸ Evropska unija je u aprilu 2005. g. izdala pozitivnu Studiju izvodljivosti na osnovu koje su poćeli pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i asocijaciji između Zajednice Srbija i Crna Gora i EU (koji će se okonĉati u formatu dva odvojena SSP sa Srbijom (2008) i Crnom Gorom (2007) jer je Zajednica ove dve države prestala da postoji maja 2006. g.

²⁹ Videti: Jadranka Jelinćić, „EU-izacija versus evropeizacija“, www.fosserbia.org

EU integracije:

EU-izacija: formalni proces pristupanja EU;

– lokalizacija (transfer i harmonizacija) komunitarnih politika i njihovo sprovođenje na nacionalnom i lokalnom nivou.

Evropeizacija:

– stvaranje političkih i društvenih uslova za ostvarivanje vrednosti i ciljeva EU;

– lokalizacija komunitarnih politika i njihovo sprovođenje u vreme zastoja formalnog procesa EU-izacije;

– formulisanje i sprovođenje drugih relevantnih politika u funkciji unapređenja uslova za sprovođenje politika harmonizovanih sa Zajedničkim tekovinama i za ostvarivanje razvojnih ciljeva EU.

Već je prva demokratska vlada nove institucionalne aranžmane i reformske politike uobličavala imajući u vidu evropske vrednosti i standarde,³⁰ ali ne nužno i norme EU. I za OGD je prvi zahtev koji je upućivan vladi bila ugradnja ovih vrednosti, sa izričitom naznakom da se radi o vrednostima i standardima EU (čak i kada one imaju univerzalnije važenje ili su već sastavni deo lokalne kulture i važećeg vrednosnog ili pravnog sistema), naime, osnov na kome su zasnivale i obrazlagale svoje predloge u pogledu novih institucionalnih aranžmana i politika. Za OGD je to bio i kriterijum za procenu njihovog sadržaja i kvaliteta. Takođe, ovi procesi se mogu smatrati i procesima evropeizacije zbog toga što doprinose stvaranju povoljnog društvenog ambijenta za buduće razvijanje i sprovođenje onih politika koje su najneposrednije u funkciji pridruživanja EU (evropeizacija društvenog i političkog prostora), ali i za ostvarivanja ciljeva komunitarnih evropskih politika u budućnosti (evropeizacija pravnog prostora), onda kada zemlja konačno postane članica EU.

Prema tome, u zemlji koja ima aspiraciju da postane član Evropske unije, proces demokratske tranzicije nužno postaje i proces evropeizacije, jer se bavi uspostavljanjem i funkcionisanjem principa koji su obuhvaćeni pojmom političkih i ekonomskih kriterijuma za članstvo u EU. Na ovoj paradigmi

³⁰ One koje su danas nabrojane u Čl. 1a Lisabonskog ugovora.

formiran je i stav građana Srbije prema EU, koji na pitanje šta za njih znači proces pridruživanja EU u pretežnom broju odgovaraju upotrebljavajući pojmove vezane uz demokratsku tranziciju i konsolidaciju: stabilan ekonomski razvoj i bolji životni standard, vladavinu prava i odgovornost. Proces demokratske tranzicije i konsolidacije intenzivnije konvergira prema procesu EU integracija onda kada se otvore pregovori o pridruživanju, a postaje sastavni deo procesa EU integracija onda kada počnu pregovori o članstvu.

...do aktera u procesima EU integracija

Posmatrano iz ovog ugla, građansko društvo koje se bavi demokratskom tranzicijom jeste i jedan od aktera u procesu EU integracija. Na drugoj strani, proces integracija utiče i na njihov rad, zato što utiče na menjanje ambijenta i okruženje u kome one deluju. Pod pritiskom procesa EU integracija pojavljuju se nove teme i sadržaji koji zahtevaju reagovanje; menja se značaj aktera i pojavljuju se novi; nameću se novi modeli i načini ostvarivanja misija OGD; potrebna su nova znanja i veštine, a otvaraju se i novi kanali za ostvarivanje misije i ciljeva OGD. Građansko društvo u Srbiji koje se prvenstveno bavi procesima demokratske tranzicije i konsolidacije sasvim jasno uočava ovu konvergenciju. Uspeva i da je koristi, pokušavajući da stavi transformativnu moć EU (koja jača u srazmeri sa snaženjem društvene i političke aspiracije prema članstvu) u funkciju ostvarivanja osnovnih ciljeva kojima se bavi (npr. poštovanje ljudskih prava, borba protiv korupcije, zaštita životne sredine, itd.). Organizacije koje pripadaju ovom krugu, iako se ne bave samim procesom učlanjivanja u EU (EU-izacijom), skoro bez izuzetka imaju čvrst stav u korist članstva Srbije u EU. Razlog tome je jasna svest da je proces učlanjivanja bitno sredstvo da se učvrsti proces demokratske tranzicije i očuva javna i politička agenda koja vodi konsolidaciji demokratije. Pored toga, one već samim svojim radom učestvuju u njemu, jer doprinose da se ispune politički kriterijumi za prijem u EU.

Većina OGD iz Srbije ipak se prema EU integracijama pretežno odnosi iz perspektive države (potencijalnog) kandidata. Proces učlanjivanja u EU smestila je u sam vrh svojih prioriteta, a svoje programe i ciljeve rada počela je prilagođavati ovom procesu. Mnoge su zainteresovane pre svega za brzo članstvo u EU. Ove organizacije predstavljaju jedan od najsnažnijih promotora i pobornika članstva u EU; fokusirane su na informisanje građana, gradnju proevropskog (pro-EU) društvenog konsenzusa i promociju EU i ponekada su spremne da omekšaju kritički stav prema vladi jer smatraju da tako doprinose bržem toku procesa pridruživanja. Međutim, samo približavanje Srbije EU bilo je, jednako kao i proces demokratske tranzicije, nestabilno i nelinearno. Zbog toga su ove OGD teško definisale svoju ulogu u fazama zastoja procesa EU-izacije. Česte promene političkih okolnosti koje uslovljavaju ovaj proces,

nagle izmene stavova pojedinih nosilaca vlasti prema članstvu u EU, njihov ambivalentan odnos prema građanskom sektoru i prečesto pominjanje „zamora od proširenja“ na strani EU neprekidno ih je vraćalo ulozu promotora EU integracija. To ih je usporavalo da se do sada u punom kapacitetu pripreme i razviju u snažnije aktere u procesu EU integracija (pa i EU-izacije), da igraju značajniju ulogu prema državi onda kada ona nema veću ambiciju nego da u razne dokumente formalno ugradi Kopenhaške kriterijume, ili da se snažnije povežu sa evropskim građanskim asocijacijama i platformama.

Intenziviranje procesa EU integracija, naročito posle otvaranja pregovora za članstvo, snažno će aktuelizovati potrebu da se urade dve stvari. Jedna se tiče nacionalnog, a druga evropskog nivoa.

Na nacionalnom nivou se nameću dve grupe zadataka. Jedna grupa zadataka se tiče potrebe da se u zemlji dovrši proces uređivanja položaja GD na način koji obezbeđuje njegovu autonomiju i održivost (što je od posebnog značaja za organizacije koje se bave kontrolom rada vlade). Druga grupa zadataka se odnosi na potrebu da se sa više izvesnosti urede odnosi između države i građanskog društva u procesima kreiranja i sprovođenja politika vezanih uz EU integracije. Stvaranje društvenog i političkog prostora s ciljem da se osigura efektivno učestvovanje OGD u procesu donošenja politika je, opet, dvostruko važno.

Prvo, zato što se u procesu EU-izacije politike i zakoni u Vladi uglavnom pripremaju, a kroz parlament prolaze doslovno „po hitnom postupku“. Nedovoljni administrativni kapaciteti i jednog i drugog tela mogu se dobro nadopuniti znanjima kojima raspolaže građansko društvo, ali pod uslovom da je ono adekvatno uključeno u ovaj proces. Drugo, brzina procesa pregovaranja članstva zavisi pre svega od efektivnog sprovođenja reformisanih i sa EU normama i standardima harmonizovanih politika. Jedino njihova stvarna implementacija otvara vrata članstva. Pomoć civilnog društva u sprovođenju ovih politika, bilo da OGD neposredno učestvuju u njihovom sprovođenju ili da preko stražarenja i nadgledanja blagovremeno upozoravaju na slabosti u primeni, može biti samo od koristi za državu, građane i za ubrzavanje članstva.

Kada je reč o evropskom nivou, on je vezan uz samo funkcionisanje Evropske unije i njen dalji razvoj, odnosno rastući trend nadnacionalizacije (Lisabonska agenda i Agenda Evropa 2020) i demokratizacije upravljanja u EU. To zahteva da OGD uđu u proces evropeizacije sopstvenih delanja u smislu bavljenja celinom promena koje EU integracije donose izvan i iznad Zajedničkih tekovina i postepeno se uključuje u političke i *policy* procese na nivou EU.³¹ Na to ih poziva i sama EU, jer očekuje da građansko društvo bude učesnik u kreiranju i sprovođenju zajedničkih (uključujući i politiku proširenja) i sa njima funkcionalno povezanih nacionalnih politika, a time i ukupnih razvojnih ciljeva Unije. Ovaj

³¹ Isto. [Mogući praktični aspekt koji dominira u neprevodivom engleskom terminu *policy* nudi opisno rešenje „praktična politika“ (videti fusnotu 51 i 52), no da bi se izbegla nepreciznost, u ovoj studiji ostaje reč u izvornom obliku.]

poziv Unije reflektuje se i na unutrašnje odnose vlada i GD u državama članicama i (potencijalnim) kandidatima. Većina organizacija građanskog društva u zemljama članicama, i to bez obzira na oblast njihovog delovanja, suočava se s porastom važnosti evropske dimenzije u njihovom svakodnevnom radu, a često i sa potrebom za delovanjem na nivou Evropske unije. Tako, sa intenziviranjem procesa nadnacionalizacije građansko društvo država članica (što će Srbija u perspektivi postati) poprima još jedan identitet, evropski, zbog čega je „pozvano“ da svoje aktivnosti ostvaruje u evropskoj javnoj sferi. Ona se u Srbiji kod OGD još javlja tek u rudimentarnom obliku

Intenziviranje procesa EU-izacije, tešnje uključivanje u evropsko društvo i u rad evropskih institucija i mreža u Srbiji aktuelizuje i pitanje intenziteta učešća „drugih aktera građanskog društva“ u procesima EU integracija i njihovog kapaciteta da preuzmu i ostvare svoju ulogu.

Ovakav kontekst, kompleksnost i slojevitost procesa, kao i specifična geneza obnove koncepta građanskog društva u Srbiji, zahteva odgovore na sledeća pitanja: koju ulogu proevropski orijentisane organizacije građanskog društva imaju u procesima evropskih integracija? Kakav odnos OGD treba da ostvare i kakav mogu ostvariti sa akterima relevantnim u tom procesu? Koji novi modeli delovanja organizacijama OGD stoje na raspolaganju i u koje procese se moraju uključiti kako bi ostvarile sopstvenu misiju?

II. ULOGA ORGANIZACIJA GRAĐANSKOG DRUŠTVA U PROCESIMA EU INTEGRACIJA

Postojanje uslova za organizovanje i rad autonomnog GD implicitan je politički kriterijum za pristupanje EU

Evropska unija ima jasan i eksplicitan stav da je građansko društvo akter u ukupnosti procesa EU integracija. Ono je za EU garant da će interesi i potrebe građana naći svoj odraz u komunitarnim evropskim politikama i nacionalnim politikama vezanim uz sprovođenje evropskih politika i ostvarivanje ciljeva EU; ono predstavlja i način da se nadomesti demokratski deficit u funkcionisanju institucija EU i popune inherentne demokratske praznine svojstvene reprezentativnoj demokratiji; takođe, ono je sredstvo da se unaprede prakse demokratskog upravljanja (good governance); sredstvo da građani bolje razumeju ciljeve i ostvare maksimalnu dobit od javnih evropskih i sa njima povezanih nacionalnih politika. Ovaj stav proizlazi iz evropskih vrednosti i iskustava demokratske političke prakse saglasno kojima je aktivno i kreativno građansko društvo jedna od osnovnih arena demokratije, odnosno element konsolidovanog demokratskog sistema vladanja/upravljanja. Polazeći od ovog stava, EU uređuje i razvija odnose sopstvenih institucija sa građanskim društvom³². To očekuje i od država članica i od (potencijalnih) kandidata. Državama članicama, koje se smatraju konsolidovanim demokratijama, prepušta da samostalno uspostave sopstveni model povoljnog okruženja za razvoj i rad GD i za saradnju između državnih institucija i OGD. Zbog toga Zajedničke tekovine (*Acquis communautaires*) ne sadrže posebna pravila o ovom pitanju.

No kada je reč o državama kandidatima za članstvo, Kopenhaški kriterijumi iz 1993. godine (u delu koji se odnosi na političke kriterijume), impliciraju da ocena o ispunjavanju političkih kriterijuma zavisi i od postojanja povoljnih uslova za razvoj, rad GD i dijalog (saradnju) državnih institucija sa organizacijama građanskog društva. U prilog ovoj tvrdnji ide i sadržaj upitnika za ocenu kriterijuma za prijem u EU. Time EU očekuje od država kandidata da stvore statusne, finansijske i proceduralne uslove za delovanje (uključujući i odnose sa državnim institucijama) za održivi razvoj GD i ostvarivanje njegove uloge, i implicitno ih na to obavezuje.

³² Član 11 Lisabonskog ugovora. O odnosu institucija EU sa organizovanim civilnim društvom videti detaljnije Dodatak: S. Đurović, „Evropska unija i organizacije civilnog društva“.

S ciljem da osigura da se u državama (potencijalnim) kandidatima, kao jedna od demokratskih arena bez koje nema konsolidacije demokratije, razvije GD koje će moći kvalifikovano da učestvuje u procesima pridruživanja (EU-izacija) i biti sposobno da zastupa i promoviše interese građana (potencijalnih) kandidata onda kada one postanu članice u utvrđivanju komunitarnih politika i daljem razvoju EU na nivou same Unije, Evropska unija se u svojim dokumentima bavi položajem GD uopšte i njegovom ulogom u procesima pridruživanja. O razvoju, optimalizaciji uslova za rad GD i ulozi GD u procesu EU integracija (i EU-izacije i evropeizacije) govori se u svim strategijama proširenja koje je EU donosila od 2000. godine, a posebno se naglašava u strategijama donetim posle evropskog samita u Solunu 2003. U strateškom dokumentu koji definiše elemente politike za unapređenje evropske perspektive zemalja Zapadnog Balkana³³, podrška razvoju građanskog društva postaje i jasan prioritet politike EU prema zemljama Zapadnog Balkana: „Komisija daje poseban prioritet jačanju vladavine prava, dobrog upravljanja, reformi pravosuđa i javne uprave i razvoju građanskog društva.“³⁴

U Strategiji proširenja iz 2008. posebno se navodi da je građansko društvo ključ za jačanje demokratije i pomirenje u regionu (Zapadnog Balkana).³⁵ Podrška EU daljem razvoju građanskog društva u zemljama ZB reflektovala se i u finansijskoj podršci koja je OGD stavljena na raspolaganje. Ovim dokumentom je planirano da se finansijska podrška civilnom društvu uveća trostruko u odnosu na period 2005–2007.

EU: Građansko društvo u državama (potencijalnim) kandidatima – akter procesa pridruživanja

Uloga građanskog društva u procesu EU-izacije, odnosno pristupanja zemalja kandidata, najeksplicitnije je definisana u Komunikaciji Evropske komisije (2005) 290.³⁶ U njoj se podvlači značaj civilnog dijaloga između EU i društava zemalja kandidata. Ovim dokumentom, uz pozivanje na iskustva prethodnih talasa proširenja, Komisija upućuje da „svako buduće proširenje mora biti podržano snažnim, dubokim i održivim dijalogom između društva država kandidata i država članica, kao i Evropskih

³³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Western Balkans: Enhancing the European perspective COM (2008) 127 final, Brussels, 5. mart 2008.

³⁴ *Isto*, str. 2.

³⁵ Western Balkans, Enhancing the European perspective, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 5. mart 2008.

³⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Civil Society Dialogue between the EU and Candidate Countries, Brussels, 29. jun 2005.

institucija³⁷. U istom dokumentu se navodi da će EU sa svakom državom kandidatom ući u politički i kulturni dijalog koji će uključivati i građansko društvo.

Proces pridruživanja jedne zemlje EU deo je ukupnog procesa EU integracija. Zbog toga učestvovanje građanskog društva u tom procesu ima u osnovi istu funkciju kao i učešće građanskih aktera u celini EU integracija i od značaja je i za zemlju (potencijalnog) kandidata i za EU kao celinu. Građansko društvo na taj način doprinosi:

i) Demokratizaciji vladanja/upravljanja na nacionalnom i EU nivou jer je:

– sredstvo da se u društvu koje se nalazi na putu EU integracija stalno vodi dijalog o ciljevima i modalitetima pridruživanja EU, a sa institucijama EU, državama članicama i njihovim društvima o modalitetima sprovođenja politike proširenja, čime se ublažava demokratski deficit formalnog procesa EU-izacije koji je po svojoj prirodi birokratski i uglavnom podrazumeva pregovore između vlade (u smislu druge grane vlasti) i Komisije;

„Komisija daje poseban prioritet jačanju vladavine prava, dobrog upravljanja, reformi pravosuđa i javne uprave i razvoju građanskog društva.“

– dodatna garancija da će transfer i harmonizacija biti izvršeni tako da interesi i potrebe različitih grupacija građana budu reprezentovani u politikama i modalitetima sprovođenja komunitarnih politika na nacionalnom nivou, čime se minimalizuju nedostaci sistema reprezentativne demokratije i negativni efekti skoro tehničke uloge nacionalnog parlamenta na proces pridruživanja EU.

ii) Jačanju odgovornosti javnih vlasti i na nacionalnom i na nivou EU jer je:

– instrument da se efektivno nadgleda i kontroliše proces pregovaranja, sprovođenje relevantnih politika na nacionalnom nivou i proces planiranja i trošenje sredstava iz pretpristupne pomoći, ali i proces, dinamika i efikasnost sprovođenja politike proširenja kao komunitarne politike;

– način da društva država (potencijalnih) kandidata budu već sada učesnik u uobličavanju i sprovođenju komunitarnih i drugih evropskih politika³⁸ i kontrolor rada institucija EU.

³⁷ Isto.

³⁸ OGD zemalja članica takozvane Dekade za inkluziju Roma već danas učestvuju u uobličavanju evropskog Okvira za politike

iii) *Maksimiziranju razvojne i demokratske dobiti i za EU i za državu budućeg člana jer je:*

– instrument da se doprinese dubljoj socijalnoj integraciji normi i ponašanja koji proizlaze iz procesa učlanjivanja i time stvaraju povoljniji uslovi za ostvarivanje ciljeva EU, odnosno samog pridruživanja;

– sredstvo da se vrši pritisak na državu da efikasno sprovodi harmonizovane politike i ukloni preke za funkcionisanje reformisanih institucionalnih aranžmana.

iv) *Optimalizaciji upotrebe evidentno ograničenih resursa (vreme, znanje):*

– sredstvo da se raspoloživi kapaciteti društva od značaja za harmonizaciju, transfer i implementaciju reformisanih politika stave preko države i lokalne samouprave u funkciju kvalitetnog obavljanja poslova vezanih uz pridruživanja;

– sredstvo da se unaprede kapaciteti države, lokalne samouprave i građana da koriste mogućnosti koje su stvorene harmonizacijom politika i otvaranjem pristupa sredstvima pretpristupne pomoći (IPA) (podizanje apsorpcione moći).

Kao akter procesa EU integracija građansko društvo doprinosi: demokratizaciji vladanja/upravljanja; jačanju odgovornosti, maksimiziranju razvojne i demokratske dobiti i optimalizaciji upotrebe raspoloživih resursa.

Ostvarivanje uloge GD podrazumeva i delovanje na regionalnom nivou, budući da je unapređenje dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje u oblastima trgovine, energetike, razvoja infrastrukture, bezbednosti (saradnje u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala), razvoja ljudskog kapitala i informacionog društva, ekologije i pomirenja, zajedno sa punom saradnjom sa Tribunalom za ratne zločine počinjene na teritoriji bivše Jugoslavije, uslov za članstvo zemalja Zapadnog Balkana³⁹ u EU.

prema Romima.

³⁹ Dobrosusedski odnosi i regionalna saradnja su, pored Kopenhaških kriterijuma, bili uslov za članstvo i u prethodnom krugu proširenja; up. Madrid European Council (15. i 16. decembar, 1995), Presidency Conclusions.

Srbija: Šta je država do sada uradila za razvoj i održivost OGD i njihovo učestvovanje u procesima EU integracija?

Godine 2009. konačno je donet Zakon o udruženjima⁴⁰ kojim se uređuju statusna pitanja osnivanja i funkcionisanja OGD. Zakon je otvorio mogućnost da OGD obavljaju profitnu delatnost i profit koriste u neprofitne svrhe. Zakoni koji se bave poreskim politikama još nisu regulisali uslove pod kojima bi se data mogućnost realizovala. Donet je Zakon o zadužbinama i fondacijama. Javno se promovise socijalna odgovornost biznis sektora. Time se otvara mogućnost za obezbeđivanje domaćih izvora finansiranja za OGD, ali poreski zakoni još čute u pogledu bilo kakvih olakšica i podsticaja za one koji bi svoja sredstva usmerili prema aktivnostima OGD. Država na osnovu javnih konkursa finansira aktivnosti OGD koje su usmerene na implementaciju državnih politika, što je dobar korak. No iz budžetske linije namenjene toj svrsi finansiraju se iz nepoznatih razloga i verske zajednice za obavljanje svojih osnovnih delatnosti, mada postoji Ministarstvo dijaspore i vera koje to takođe čini, ali i političke partije. Neka udruženja još po automatizmu i bez konkursa sa iste budžetske linije dobijaju institucionalnu podršku, a neke očekuju da pređu na takvo budžetsko finansiranje (*sic!*)⁴¹. Međutim, država i dalje čuti u pogledu ciljane podrške aktivnostima OGD koje se odnose na EU integracije, naročito u pogledu obezbeđivanja 20% sredstava koje OGD treba da obezbede iz drugih izvora ukoliko njihovi projekti dobiju podršku iz IPA i drugih EU fondova namenjenih civilnom društvu. Vladina Kancelarija za civilno društvo i pre nego što je završila proces konstituisanja vrlo je jasno iznela stav da bi ona trebalo da bude „implementator“ programa EU za civilno društvo, odnosno da ona treba da odlučuje kojim projektima OGD će biti dodeljena pomoć iz EU fondova. Međutim, izgleda da nije uvidela da bi možda njena prva i mnogo primerenija uloga u domenu finansija trebalo da bude postizanje saglasnosti sa raznim ministarstvima da se nadopuna evropskim donacijama OGD-a obezbedi iz budžetkih sredstava države, koja su inače namenjena civilnom društvu (linija 481).

Godine 2010. osnovana je Vladina kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, čime je demonstrirana volja da se unapredi i strukturiše dijalog sa građanskim društvom. Dosadašnje prakse pokazuju da Kancelarija treba hitno da počne da rešava pitanje učešća OGD u javnim konsultacijama. Kodeks ponašanja usvojen u okviru Saveta Evrope⁴², kao i razvijene prakse konsultacija koje su Komisija i Evropski parlament razvili na nivou EU (briselska ruta) mogu biti dobar vodič za rešavanje ovih pitanja. Isti dokumenti i prakse mogu biti osnova za uređivanje odnosa između vlasti i OGD za Narodnu skupštinu, Vladu, ministarstva i druge organe državne i lokalne (samo)uprave. Koji god organ, ili

⁴⁰ Sl. glasnik RS br. 5/09.

⁴¹ Videti šire u CRNPS: „Finansijska održivost OGD“, 2010.

⁴² Code of Good practices for civil participation in the decision making-processes, CONF/PLE(2009)CODE, Dodatak.

Kada bude uređivala položaj građanskog društva u procesima javnih konsultacija, država treba da ima u vidu da će se tada zapravo baviti demokratizacijom vladanja, odnosno demokratizacijom upravljanja državom.

telo, bude uređivao ova pitanja, moraće voditi računa da ponudi rešenja koja doprinose optimalnom korišćenju kapaciteta GD i svrhovitosti njihove intervencije. Pri tome treba da ima u vidu da će se tom prilikom zapravo baviti demokratizacijom upravljanja državom. U tom kontekstu najvažnije je nekoliko stvari. Vreme intervencije mora da bude smešteno u početne i središnje faze odlučivanja, kada se još raspravlja i odlučuje o principima na kojima se konkretna politika (i zakonodavstvo kao instrument sprovođenja politika) zasniva, bliže definišu ciljevi kojima ona teži, kao i o interesima i potrebama koje opslužuju. Uključivanje OGD tek u završne faze odlučivanja pokazalo se kao nedelatno, jer oni koji vode proces odlučivanja nerado i teško usvajaju predloge i argumentaciju drugih⁴³ onda kada su već zauzeli čvrstu poziciju o nekom pitanju i za to razvili (sa svoje tačke gledanja) koherentnu argumentaciju. *Dužina vremena* u kome se vode javna razmatranja raznih mogućnosti radi odlučivanja, mora biti odmerena tako da zaista omogućava svim nosiocima interesa da izlože svoje obrazložene stavove o onome što je predmet javne konsultacije. *Sadržaj dijaloga* mora da obuhvati iznošenje jasnih, argumentovanih i proverljivih razloga na kojima se temelje predloženi pristupi i politike ili njihova kritika; skrupuloznu procenu kapaciteta onih koji te politike treba da sprovede; i omogući raspravu o finansijskim aspektima predloženih rešenja. Ispunjavanje ova tri zahteva minimalan je uslov da se u dijalogu donosilaca odluka i civilnog društva dođe do kvalitetnih odluka (ne nužno i do približavanja stavova i interesa).

Bez obzira na sve oscilacije u odnosima između države i OGD⁴⁴ učestvovanje civilnog društva u procesima pridruživanja (EU-izacije) bilo je najmanje izloženo turbulencijama. Godine 2007. predstavnici građanskog društva pozvani su da se pridruže Savetu Vlade Srbije za odnose sa EU, što je bila inicijativa i preporuka GD⁴⁵.

⁴³ Npr. ne može se smatrati da je bilo javnih konsultacija (debate) kada Ministarstvo samostalno ili sa nekom međunarodnom organizacijom poziva aktere građanskog društva da razgovaraju o sadržaju predloga zakona koji je već utvrdila vlada na jednodnevnom skupu, sazvanom dan ili dva pre zakazanog vremena, i za koji pre samog početka skupa nije poslat ni tekst dokumenta o kome se raspravlja (već se on deli na samom skupu). To je ponašanje kome se više nego jedanput pribegavalo u poslednjih deset godina. Isto važi i za stavljanje teksta nekog dokumenta na internet i određivanje nekoliko dana „da se na njega stave primedbe“.

⁴⁴ Dragan Golubović, Branka Anđelković, „Institucionalni mehanizam saradnje vlade i civilnog društva: uporedna iskustva i preporuke za Srbiju“, 2008.

⁴⁵ Videti u: Fond za otvoreno društvo, Jelinčić (prir.), *Evropeizacija Srbije, Kapaciteti organa vlasti i lokalnih organa (samo)uprave*, Beograd, 2006, 67.

Kancelarija za evropske integracije Vlade Srbije potpisala je Memorandum o saradnji u procesu evropskih integracija sa 76 organizacija građanskog društva. Kancelarija je, takođe, intenzivno sprovodila i potpomagala aktivnosti civilnog sektora, aktivno učestvovala u upućivanju donatora na inicijative iz građanskog društva. Pozvala je nekoliko OGD da joj pomognu prilikom popunjavanja Upitnika EK za pripremu mišljenja o zahtevu Srbije za članstvo u EU. Komunikacija i saradnja sa telima nadležnim za upravljanje IPA fondovima ostvaruje se neprekidno⁴⁶. Odnos sa drugim ministarstvima zavisio je od ličnosti ministra i političke stranke kojoj je određeni resor dodeljen (ovo naročito važi za period od 2004. do 2008). Zbog toga Kancelarija objektivno nije mogla da omogući lakšu, sveobuhvatniju i intenzivniju saradnju između vlade i OGD u pitanjima evropskih integracije.

Dosadašnje prakse još jednom potvrđuju da je odnos državnih organa prema OGD u velikoj meri pitanje političke volje i da dobro institucionalno rešenje, samo po sebi, nije garancija za kvalitetnu saradnju i dijalog. U prilog tome govori i sam rad dva uspostavljena mehanizma (vladin Savet za evropske integracije i Memorandum za saradnju sa GD). Savet je tokom svog postojanja održao deset sednica i najčešće se bavio sasvim načelnim i „svečanim“ pitanjima koja nisu odmakla dalje od iznošenja aklamativne podrške i nekoliko načelnih političkih razloga o „velikom značaju članstva u EU za razvoj zemlje“; čak je i sednica na kojoj su članovi Saveta obavешteni o nameri Srbije da podnese zahtev za članstvo završena aklamacijom, bez sadržinske rasprave o tome šta i kako će Srbija učiniti da bi dobila pozitivno mišljenje na osnovu Kopenhaških kriterijuma, a ne kao izraz političke volje Unije da Srbiji pomogne da očuva proevropsko opredeljenje. Mehanizam „Memoranduma“ razvio je bolje prakse, ali ipak nije uspeo da se proširi izvan kruga organizacija koje se bave nekim pitanjima vezanim uz političke kriterijume članstva.

Kvalitet dijaloga je iskaz o tome kako zapravo politika vidi građansko društvo, a njegovo izbegavanje je rečito ispoljavanje odavno prevaziđenog političkog uverenja da je moguće doseći konsolidovanu demokratiju ili ispuniti političke uslove za članstvo u EU bez uspostavljanja dijaloga i interakcije sa autonomnim civilnim društvom.⁴⁷

⁴⁶ Ovo telo je bilo deo Ministarstva finansija, a sada je deo Kancelarije za evropske integracije.

⁴⁷ Samo nekoliko sati pošto je jedna opoziciona politička stranka podnela peticiju za obustavljanje postupka privatizacije Telekomu, koju je potpisalo 100.000 građana, predsednica parlamenta izjavila je medijima da će parlament razmatrati podnetu peticiju. Kada je 2007. g. koalicija NVO predvođena Narodnim parlamentom predala Narodnoj skupštini dve narodne inicijative: za izmenu i dopunu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (kojom se tražila eksplicitna zaštita uzbunjivača / whistler-blowers) i za donošenje zakona o klasifikaciji informacija, koje je potpisalo po 35.870 građana, tačno onoliko koliko Ustav zahteva, niko od zvaničnika parlamenta nije se oglasio. NVO su posle dugog ćutanja Narodne skupštine i još dužeg traganja za odgovorom šta se dogodilo sa dve narodne inicijative jedva uspele da saznaju od nižeg službenika parlamenta da su se obe narodne inicijative „izgubile“. Ni tim povodom niko od zvaničnika parlamenta nije se oglasio i obratio potpisnicima narodnih inicijativa.

Srbija: dosadašnje prakse učešća GD u procesima pridruživanja EU

Dosadašnje učestvovanje OGD u procesima EU integracija, bez obzira na stav države i pojedinih vladinih službenika (ili uprkos njima), potvrđuje da one mogu da igraju vrlo važnu ulogu kako u procesima EU-izacije, tako i u procesima evropeizacije. Aktivnosti su se pretežno odvijale u zemlji, ali su obuhvatale i saradnju sa partnerima iz regiona Zapadnog Balkana. Bile su usmerene i na institucije EU direktno, ali, ponekad i izuzetno, i na vlade država članica. Poslednja dva pravca delovanja retko su podrazumevala pravljenje savezništava ili koalicija sa evropskim građanskim društvom ili GD država članica.

Na osnovu rezultata sprovedenog istraživanja dosadašnje prakse učestvovanja u procesima EU integracija mogu se svrstati u četiri grupe.

Informisanje građana i izgradnja proevropskog konsenzusa

Najveći broj OGD u Srbiji najviše je bio uključen u informisanje građana o procesu evropskih integracija. Promotivne kampanje, programi studijskih poseta i aktivnosti širenja osnovnih informacija o EU bile su najčešće aktivnosti kojima su se bavile. Produbljeniji pristup predstavljaju aktivnosti unutar kojih su OGD imale ambiciju da građanima objasne ciljeve evropskih politika, interpretiraju značaj harmonizacije i transfera politika u nacionalne politike i osvetle povezanost i korisnost ovih procesa sa unapređenjem kvaliteta njihovog života: povećanje zaposlenosti, otvaranje novih tržišta za njihove proizvode; bolji uslovi za obavljanje njihove profesije ili delatnosti; sigurniji pravni sistem i bolja zaštita njihovih interesa; efikasnija država; unapređenje kvaliteta obrazovanja, veća dostupnost pravima.

Ovaj tip aktivnosti imao je presudan značaj za gradnju i očuvanje proevropskog društvenog konsenzusa i veliko je dostignuće onih NVO koje su bile posvećene ovom cilju. Podrška građana procesu EU integracija u poslednjih jedanaest godina gotovo nikada nije pala ispod 60 odsto, a u određenim trenucima dostizala je čak i 78 odsto, uprkos tome što su oni sve ovo vreme neprekidno bili izloženi izrazito suprotstavljenim, neobrazloženim, nekonzistentnim i nekongruentnim porukama i kampanjama političkih elita (npr. izbor između „EU“ i „Rusije“; ideja o „četiri stuba spoljne politike“; proklamacije „ako Srbija bude morala da bira između EU i KiM, izabraće KiM“ bez navođenja posledica takvog izbora).

Pored toga, promocijom evropskih vrednosti, doprinele su, zajedno sa aktivnostima NVO koje su usmerene na demokratsku tranziciju i konsolidaciju/evropeizaciju, da se značajno promeni javni diskurs iz koga su radikalne ideje daljeg vođenja ratova, ekstremnog i šovinističkog nacionalizma, netolerancije

i mržnje potisnute ka marginama javnog diskursa i u velikoj meri delegitimizirane. U procesu promene diskursa, promocija EU integracija predstavljala je i kontratežu tendencijama nove samoizolacije.

Ove aktivnosti su do izvesne mere doprinele da se građanima objasne i ciljevi i *ratio* nadnacionalizacije domaćih politika, odnosno svrha njihove harmonizacije sa evropskim standardima i normama. Za ispunjavanje ove uloge, naročito u kasnijim fazama pregovora o članstvu u EU, kao i uloge prenosioca interesa građana i njihova ugradnja u pojedine sektorske politike, biće potrebno, po njihovoj sopstvenoj oceni, da OGD unaprede svoje kapacitete i znanja. Više od polovine ispitanih organizacija i pored iskazane namere da i dalje učestvuju u procesima EU integracija, naročito procesu pridruživanja, suočava se, paradoksalno, sa nedostatkom znanja o procesu integracija. Preko 60 odsto smatra da nema dovoljno znanja o određenim sektorskim politikama o kojima će se u budućnosti pregovarati, a kojima one žele da se bave (transfer) ili da nadgledaju njihovo sprovođenje.

Implementacija politika / pružanje usluga

Pošto je harmonizacija politika u samom začetku, ova vrsta delovanja se u osnovi ostvaruje kao učesće OGD u implementaciji politike reforme javne uprave i to u segmentu podizanja kapaciteta javnih službenika za obavljanje poslova vezanih uz procese EU integracija. Time se na početku procesa pridruživanja GD zapravo našlo na mestu nepostojeće vladine službe za stručno usavršavanje državnih službenika, a zatim je nadomestilo njen rad. Od 2005. g. kada je Srbija stupila na put priključivanja EU, određeni broj OGD bio je uključen u unapređivanje kapaciteta javne administracije da izvršava poslove vezane uz proces približavanja EU, uključujući i podizanje kapaciteta za pripremanje platformi i vođenje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i asocijaciji.⁴⁸ Vodič kroz IPA fondove i procedure⁴⁹ predstavljao je prvu ozbiljnu literaturu ove vrste na srpskom jeziku i bio osnov za obuku stotina vladinih i lokalnih službenika. Neke organizacije upriličile su razmenu iskustava s drugim državama, kao i studijske posete i olakšale razvitak lokalnih strategija razvoja, zakona, i sl.; organizovale su specijalizovane seminare za pripremanje projekata za evropske programe, kao i pripremu i štampanje raznih vrsta priručnika.

U docnijim fazama OGD su omogućavale da veći broj zaposlenih (veći od onog koji bi sama Vlada mogla da obezbedi) u Vladi i ministarstvima, vladinim agencijama, Privrednoj komori i sličnim asocijacijama dobiju

⁴⁸ U okviru projekta Fonda za otvoreno društvo i Beogradske otvorene škole „Procedure i politike EU“ 2004. g. obučena su prva 103 državna službenika koji će počevši od 2005. g. učestvovati u pregovorima o SSP.

⁴⁹ Evropski pokret i FOSS, Vodič kroz Instrument za pretprišupnu pomoć EU 2007–2013, Beograd, 2007.

potrebnu obuku. Građansko društvo je prvo razvilo priručnik⁵⁰ o pravu EU i praksi Evropskog suda pravde i u saradnji sa Pravosudnim centrom za obuku nosilaca pravosudnih funkcija (sada Pravosudna akademija) te organizovalo nekoliko ciklusa seminara. Ovaj potez je utoliko značajniji jer je skrenuo pažnju državi na potrebu da paralelno sa harmonizacijom politika počne i sa pravosudnom harmonizacijom. Od kada je građanski sektor smanjio stepen pažnje usmeren na ovo pitanje, ono je postepeno počelo da se zaboravlja. Verovatno će o njemu panično početi da se govori kada se pojavi prvi sudski predmet koji će se odnositi na primenu SSP, što će zahtevati ne samo dobro poznavanje prava EU već i prakse Evropskog suda pravde.⁵¹

Pored klasičnih obuka, dobar efekat na usavršavanje znanja svih aktera procesa EU integracija (uključujući i same OGD) imaju projekti koji okupljaju sve aktere ovog procesa i u okviru kojih se debatuje o potrebi razvijanja novih politika; o kvalitetu i implementaciji reformisanih politika i efikasnosti njihove primene u funkciji procesa pridruživanja, i sl.⁵² Oni doprinose i jačanju građanskog i političkog konsenzusa o određenim politikama i praksama i dobro su mesto za prenošenje nalaza do kojih se dolazi tokom nadgledanja procesa EU-izacije i demokratske tranzicije.

40 Najintenzivniji poslovi ove vrste tek predstoje i vezani su uz unapređivanje kapaciteta lokalnih samouprava da ispune svoje zadatke u vezi s procesima evropeizacije. Među njima su najznačajnija dva zadatka. Jedan je donošenje i sprovođenje lokalnih razvojnih politika koje su usaglašene sa prethodno evropeizovanim nacionalnim politikama (tj. već usaglašenim sa EU normama i standardima iz Zajedničkih tekovina). Drugi zadatak je vezan uz podizanje apsorpcionih kapaciteta, što podrazumeva sticanje novih znanja o načinima pristupanja novim komponentama IPA fondova, razvijanje projekata koji će konkurisati za IPA sredstva, razvijanje kapaciteta za upravljanje tim projektima i njihovu realizaciju. Ovo će naročito postati važno ako budu preduzeti značajniji koraci u pravcu decentralizacije i regionalizacije. Iz rezultata istraživanja jasno je da ukoliko OGD žele da nastave da igraju značajnu ulogu u ovom procesu, onda i one same moraju nastaviti da unapređuju sopstvena znanja; odvažiti se na širi društveni angažman i preuzimanje svog dela odgovornosti za razvoj u oblastima u kojima imaju ekspertizu (profesionalna/strukovna udruženja); preduzimati korake ka uspostavljanju horizontalnih veza različitim građanskim akterima.

⁵⁰ Pravni forum, Osnove prava Evropske unije za pripremu pravosuđa za sprovođenje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Beograd 2006.

⁵¹ Npr. ako država posegne za rešenjima sličnim onima o propisivanju dvojnih akciza za naftne derivate u vreme kada SSP stupi na snagu u članicama EU (teorijski, spor bi mogao da se pojavi pred sudovima u Srbiji i sada, jer je SSP jednostranom odlukom stupio na snagu u Srbiji, a privredni subjekti van Srbije mogli bi da se obrate domaćim sudovima u Srbiji ako bi primenom ove odluke bila narušena pravila o konkurenciji).

⁵² Dobar primer je projekat EP „Evropski konvent“.

Praksa javnih konsultacija relativno je široko razvijena. Od ispitanih pedeset organizacija 71,5 odsto bilo je konsultovano u vezi s nekom od politika. Kad je reč o ovoj praksi, sporan je način njihovog sprovođenja (uglavnom u završnoj fazi uobličavanja politike ili zakona, sa retko unapred dostupnim materijalima; u trajanju od jednog dana na konferencijama na kojima se više vremena potroši za obrazlaganje namera predlagača i prepričavanje sadržaja dokumenta nego za inpute pozvanih organizacija⁵³). Indikativno je da gotovo uopšte ne postoje OGD koje obezbeđuju bilo kakav input čak ni godišnjem izveštaju EK o bilo kojoj oblasti osim o političkim kriterijumima.

Najmanji broj organizacija angažovan je na pisanju predloga javnih politika. Iako veliki broj organizacija učestvuje u procesima konsultacija o pojedinim strategijama, retki su nezavisni stručni timovi ili stručni instituti (think tanks) odnosno stručne organizacije koje upravo treba da daju svoj doprinos transferu pojedinih politika sa EU nivoa na nacionalni nivo. To je ozbiljan problem, jer proces učlanjivanja upravo jeste „prevođenje (transfer, lokalizacija) politika“ na nivo država članica i njihova efikasna i koherentna primena. Zbog nedovoljnog broja ovakvih organizacija i njihovih inicijativa ili nemara države u odnosu na predloge onih koje su aktivne na ovom polju, harmonizacija i pridruživanje EU se zbog nedovoljnih kapaciteta države lako može pretvoriti u puko prepisivanje politika i strategija. Mnogobrojne strategije Vlade Srbije (sada već njih preko 60) nedelotvorne su i neprimenljive, jer često predstavljaju imitaciju sličnih strategija u drugim zemljama ili listu želja, budući da se u njima nedovoljno vodi računa o njihovoj izvodljivosti ili svrhovitosti u srpskom kontekstu. Ovakva praksa do sada je bila moguća jer se poklapala sa praksom štrihliranja na strani Komisije, za koju je bilo dovoljno da konstatuje da je neka strategija usvojena da bi u godišnjim izveštajima o sprovođenju evropskog partnerstva konstatovala da je u nekoj oblasti „učinjen progres“. U pregovorima o članstvu takav pristup prosto više neće biti moguć. Kvalitet ovih dokumenata i politika uslovljen je i time što se one pišu u okviru ministarstava čije su nadležnosti nelogično utvrđene. Zbog toga usvojene politike gube na koherentnosti i primenljivosti. Većina njih uopšte nema (Strategija za borbu protiv korupcije) ili ima potpuno neodržive finansijske konstrukcije (Strategija naučno-tehnološkog razvoja); pojedine su međusobno nedovoljno funkcionalno povezane, neke su nekompletne (Strategija razvoja telekomunikacija i prva skica medijske strategije); a nije retka ni situacija da pojedine strategije predviđaju direktno suprotstavljene mere.

Vlada i ministarstva nemaju praksu da putem konkursa ili javnog poziva angažuju domaće kapacitete – u oblastima u kojima postoje – za izradu pojedinih delova politika. Ne ostavlja se dovoljno vremena, a naročito ne stvarne mogućnosti, onima koji samostalno rade i kreiraju *policy* dokumente da se kvalitetni-

⁵³ Up. D. Golubović, B. Anđelković, *isto*.

Dosadašnji modaliteti učestvovanja u procesima EU integracija poređani po učestalosti jesu: informisanje građana, pružanje usluga, učestvovanje u javnim konsultacijama, javno zagovaranje, nadgledanje i kontrola, pisanje predloga javnih politika.

je uključe u proces formulisanja politika. Dijalog sa javnošću najčešće se ostvaruje vrlo kasno, u završnim fazama procesa usvajanja politika, kada je vrlo teško suštinski intervenisati u samu sadržinu politike.

Značaj rada policy centara će vremenom rasti, naročito izrada *policy* predloga i analiza koji će biti zasnovani na rezultatima empirijskih i akcionih istraživanja. To je jedini način da se utvrde stvarne potrebe i stanje u pojedinim oblastima; formulišu strateški odgovori koji doprinose razvoju; utvrdi količina sredstava potrebna za realizaciju projektovanih ciljeva; utvrde validni indikatori za evaluaciju rezultata usvojenih politika; prati kvalitet sprovođenja politika; blagovremeno predlažu intervencije kada se pojave problemi u implementaciji javnih politika; prevaziđu sve zamke i varke simulovanih javnih politika i javnih konsultacija i veštačkog kopiranja „dobrih praksi“; i efektivno učestvuje u procesima javnih konsultacija. S aspekta pridruživanja EU, postojanje takvih dokumenata i vođenje debata na osnovu argumenata ove vrste naročito je značajno za proces utvrđivanja prioriteta u višegodišnjim indikativnim planovima razvoja (Multiannual Indicative Development Plan).

Broj i kapaciteti OGD za ovu vrstu aktivnosti još su izuzetno mali, dok zahtevi za specifičnim znanjem dodatno sužavaju broj potencijalnih aktera. U poslednje vreme raste broj organizacija koje sebe nazivaju „policy centrima / think tanks“, ali ovde *nomen* nije *omen*. Da bi jedna organizacija pretendovala da bude viđena i u „evropskom građanskom društvu“ prihvaćena kao policy centar, potrebno je da za nju govore (po broju i kvalitetu) respektabilni predlozi praktičnih politika (policy studije i analize)⁵⁴. Isto važi i za političke istraživače i analitičare.⁵⁵ Sve ostalo je političko komentatorstvo, čiji je isključivi

⁵⁴ Predlog za praktičnu politiku (policy paper). Dokument u kojem se analizira određeni praktičnopolitički problem/pitanje, razmatraju raspoložive opcije i na osnovu procene (evaluacije) verovatnih posledica različitih opcija predlaže najbolje rešenje. Obično ima formu studije ili analize praktične politike, Oin Jang i Lisa Kvin: *Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku*, BOŠ, Beograd 2002.

⁵⁵ Istraživač praktične politike (policy researcher) – stručnjak koji radi na studijama koje se bave detaljnom obradom određenog problema praktične politike; analitičar praktične politike (policy analyst) – stručnjak koji je neposredno, u odnosu savetnik-klijent, povezan sa donosiocima odluka o praktičnoj politici. Njegova je osnovna uloga da pomogne donosiocima odluka da formulišu i sprovedu u delo određenu praktičnu politiku. Analitičari se obično ne bave studijama praktične politike, ali rezul-

cilj delovanje na javno mnjenje (opinion making). U ove procese se zbog finansijske zahtevnosti izrade policy studija i analiza izuzetno sporo uključuju čak i univerziteti i instituti.

Ukupno gledano, policy pristup istraživanjima, življi dijalog države i OGD na tom polju još je daleko od zadovoljavajućeg. Imajući u vidu procese horizontalne evropeizacije, odnosno transfer i lokalizaciju određenih politika i njihovo prilagođavanje srpskom kontekstu, ovo stanje treba da zabrinjava. Sektor-ske politike, koje će trpeti naročito značajne izmene usled evropskih integracija (poput poljoprivrede, zaštite životne sredine, itd.) i dalje ostaju bez suštinskih policy rešenja, dok su efekti promena koje će pristupanje Srbije EU doneti u tim oblastima javnosti gotovo nepoznati.⁵⁶

Nadgledanje i javno zastupanje

U procesu EU-izacije najvažniji segment predstavlja praćenje ostvarivanja prioriteta iz Evropskog partnerstva i ostvarivanje regionalne saradnje u oblastima u kojima je njeno efektivno ostvarivanje uslov za napredovanje prema članstvu. Do sada je pažnja u velikoj meri bila usmerena na nadgledanje donošenja i na kvalitet usvojenih politika, zakona i državnih mera i to onih za koje je GD imalo kapacitet da nadgleda. Već sada, a naročito u procesima pregovaranja o članstvu, fokus će morati da bude premešten na njihovo ostvarivanje, jer samo garancije i dokazi o efektivnoj i efikasnoj primeni moći će da vode zatvaranju pregovora o pojedinim poglavljima. Rezultati dosadašnjeg nadgledanja pokazuju da je najveći problem slaba ili nedosledna primena politika, odnosno usvojenih strategija, akcionih planova i zakona i podzakonskih akata⁵⁷.

U kasnijim fazama pregovora o članstvu OGD mogu postati značajan partner parlamenta u utvrđivanju stepena do koga su predloženi zakoni i politike usaglašene sa standardima i normama EU (Zajedničkim tekovinama), da li su sprovodljivi i da li su obezbeđeni svi uslovi za njihovu primenu. To je šansa da se uloga Narodne skupštine u ovom procesu „detehnicizira“, kao i da ona efektivno izvrši funkciju kontrolora Vlade i u procesima EU-izacije.⁵⁸

tate takvih studija koriste u svom radu, *Isto*.

⁵⁶ Izuzetno su retke studije koje se bave analizom efekata i pokušajem iznalaženja policy pristupa. Kao primer vidi studije koje je objavio Centar za primenjene evropske studije i Fond za otvoreno društvo, *Zaštita životne sredine, Poljoprivredna politika i Prekogranična saradnja*, Beograd, 2009 ili *Efekti integracije Srbije u Evropsku uniju*, FEFA, 2009.

⁵⁷ Na ovaj problem široko je ukazivano sa raznih strana uključujući redovne godišnje izveštaje EU o napredovanju, a predstavlja i gotovu ujednačen stav svih OGD koje su učestvovala u organizovanoj fokus grupi.

⁵⁸ Ovu praksu povremeno već praktikuje Odbor za evropske integracije; primer je debata o politikama prekogranične saradnje (2010) i dr.

Prakse i kapaciteti za nadgledanje i kontrolu sprovođenja EP najbolje su razvijeni u pogledu političkih kriterijuma i to konkretno u oblasti ljudskih i manjinskih prava. Tokom poslednjih godina bitno su unapređeni kapaciteti za nadgledanje donošenja i sprovođenja antikorupcijskih i uopšte politika transparentnosti, odgovornosti i javnog integriteta. Grade se i značajni regionalni kapaciteti (Balkanska antikorupcijska civilna inicijativa koja obuhvata šest organizacija iz četiri zemlje nadgleda sprovođenje antikorupcijskih politika na regionalnom nivou i zajednički će nastupati prema EU i vladama svojih država). Takvi kapaciteti sigurno postoje i kada se radi o ekološkim organizacijama, ali za sada one biraju da pre svega učestvuju u donošenju politika i transferu evropskih standarda i normi, a ne u nadgledanju njihovog sprovođenja. Ima pokušaja nadgledanja sprovođenja regionalne saradnje u oblasti trgovine i energetike. Uspostavljena je i Balkanska mreža za građanski dijalog koja se bavi pitanjima položaja i razvoja građanskog društva.

44 | Dosadašnje prakse nadgledanja i „stražarenja“ (hvatanje u greški) koje su obično praćene akcijama javnog zastupanja, razotkrivaju da je jedna od najčešćih prepreka za efektivno ostvarivanje Evropskog partnerstva činjenica da država pribegava parcijalnim ili limitiranim reformama tako što reformiše jednu, ali ne i susedne oblasti koje su funkcionalno povezane. Posledica je neprimenljivost reformisanih politika. To imitiranje reformi je jedan od dobro poznatih oblika reakcije domaće političke elite na adaptivne pritiske koji dolaze od EU.⁵⁹ Druga je već prokaženi „nedostatak političke volje“, pojam koji se naširoko koristi za razne oblike nelegitimnih pritisaka na državu koji izazivaju aberacije u demokratskom funkcionisanju institucija države i sprovođenju usvojenih politika i zakona; nedostatak političke volje upućuje na postojanje „neprincipijelnih savezništava između političkih aktera“ i neformalnih centara svakojake moći (monopolisti, organizovani kriminal); i razotkriva razne vrste populističkih ustupaka. Treća je nedovoljnost kapaciteta za donošenje i sprovođenje politika. Četvrto, nedovoljnost ili nepostojanje institucionalnih (unutrašnjih i spoljašnjih) mehanizama kontrole.⁶⁰

U svakom slučaju, prakse nadgledanja jesu važan izvor informisanja i za Evropsku uniju i za državne institucije. EU ih na odgovarajući način koristi u procesu godišnjeg izveštavanja o sprovođenju evropskog partnerstva. Država još uvek radije neguje različite stepene odbojnosti prema objavljivanju rezultata o nadgledanju sprovođenja javnih politika i zakona.

Statistički posmatrano nadgledanje sprovođenja politika i zakonodavstva malo je zastupljena aktivnost među organizacijama građanskog društva. Ovim aktivnostima bavi se samo jedna petina ispitanih organizacija. Razlozi su brojni, ali se posebno mogu izdvojiti percepcija koju državni organi imaju

⁵⁹ Vidi na primer, Gergana Noutcheva, *Fake, Partial and Imposed Compliance*, CEPS Working Document No. 274, jul 2007.

⁶⁰ *Up. Evropeizacija Srbije, Fond za otvoreno društvo, op.cit.*

prema ovakvim aktivnostima (naročito „stražarenje“ – watchdog), potreba za vrlo specifičnim kapacitetima kojima dobar broj organizacija samo delimično raspolaže i nedostatak finansijskih sredstava.

Važnost nadgledanja (monitoring) i povremenog „stražarenja“ (hvatanje u greški) građanskog društva teško je preceniti. Ostvarivanje pritiska na vladu i pozivanje vlasti na odgovornost za sprovođenje javnih politika konkretnih mera predstavlja jednu od osnovnih demokratskih legitimacija građanskog društva, a problem odgovornosti državnih organa i političkih partija jedan je od najvećih u Srbiji. Aktualnost ovog problema dodatno je uvećana zbog slabosti i nedovršenosti institucionalnih mehanizama i slabih medija, što uopšteno gledano sužava prostor za javno delovanje.

Modaliteti učestvovanja u procesima EU integracija na evropskom nivou

Proces EU integracija u velikoj meri menja kontekst u kome deluje građansko društvo država (potencijalnih) kandidata, otvara pitanje odnosa OGD sa EU institucijama, državama članicama, evropskim i građanskim društvima država članica, donosi nove teme i modele učestvovanja u procesima na nivou EU i stavlja im na raspolaganje nove instrumente koji su od značaja za učestvovanje u procesu učlanjivanja u EU i uticanje na njega.

Nezavisno od procesa proširenja, EU razvija sopstveni pristup prema organizovanom građanskom društvu. On je zasnovan na tri pretpostavke: prvo, da se demokratski kvalitet političkog projekta evropskih integracija i upravljanja na nivou EU ne može ostvariti bez učestvovanja i otvorenosti za uticaj građanskog društva; drugo, da EU ne može obezbediti potreban kvalitet svojih odluka i politika bez angažovanja (ili isključivanjem) najšireg spektra resursa i znanja koji se nalaze van institucija EU⁶¹; treće, da ne može obezbediti njihovo sprovođenje i time ostvarivanje ciljeva Unije bez njihovog dobrog razumevanja i prihvatanja od građana. U tom kontekstu organizacije građanskog društva su prepoznate kao „treća komponenta“ upravljanja na nivou EU, koja služi kao „posrednik između države, tržišta i građana“⁶². Njihovo učestvovanje u procesu donošenja i sprovođenja odluka na evropskom nivou ima dva oblika koji su poznati kao *Briselska* i kao *nacionalna ruta*.

⁶¹ Deklaracija o budućnosti Unije koju je usvojio Evropski savet u Nici 2001. godine sadrži sledeći tekst: „Konferencija poziva na dublju i širu debatu o budućnosti Evropske unije...i ohrabruje široku raspravu sa svim zainteresovanim stranama: članovima nacionalnih parlamenata i onih koji reflektuju mišljenje javnosti, tj. političke, ekonomske i univerziteteske krugove, predstavnike civilnog društva, *Declaration on the Future of the Union*, European Council, Nice 2001.

⁶² EU Commission Communication (2000), 11.

Organizacijama građanskog društva iz država (potencijalnih) kandidata na raspolaganju stoji briselska i nacionalna ruta.

Obe se mogu koristiti samostalno, sa OGD iz regiona, u saradnji sa GD država članica ili u saradnji sa evropskim mrežama.

Oba načina stoje na raspolaganju OGD iz država (potencijalnih) kandidata. Politika proširenja je komunitarna politika Unije, pa dijalog između EU i organizacija civilnog društva legitimno stoji na raspolaganju i OGD iz država (potencijalnih kandidata).

Briselska ruta

Razlozi nastanka

EU se naročito od 1992. godine razvija i kao politička zajednica. Zato je bilo neophodno da se što pre otklone prigovori vezani uz demokratski deficit institucija, demokratsku legitimnost odluka i kvalitet demokratskog upravljanja na nivou EU. Proširenje ovlašćenja i neposredno biranje poslanika EP samo je delom ublažilo demokratski deficit Unije i procesa odlučivanja, naročito onih odluka koje donosi Evropski savet i Evropska komisija. Pored toga bilo je potrebno otvaranje Unije prema građanima i usvajanje elemenata participativne i deliberativne demokratije na nivou Unije. Intenziviranjem dijaloga između organizacija građanskog društva i donosilaca odluka i jačanjem participativnosti unapređena je reprezentativnost njenih institucija i povećan legitimitet njenih odluka. Integrisanjem principa transparentnosti i odgovornosti, pored već pomenutog principa participativnosti, demokratizovane su prakse upravljanja, dok su principi efikasnosti i koherentnosti unapredili standarde dobrog upravljanja.

Uspostavljanje briselske rute doprinosi uspostavljanju evropske javne sfere. U njoj građani nastupaju, raspravljaju o svojim interesima, budućim politikama i odlukama EU kao građani Unije, a ne kao građani nacionalnih država članica. Time se doprinosi ujedinjavanju političkog prostora EU (evropeizacija političkog prostora država članica) i stvaranju evropske političke zajednice zasnovane na evropskim vrednostima i evropskom građanskom identitetu.

Briselska ruta:

Vođenje NEPOSREDNOG dijaloga između organizacija građanskog društva i institucija EU: Komisije, EP i Evropskog saveta.

Briselska ruta doprinosi stvaranju evropske javne sfere.

Ostvarivanje razvojnih ciljeva EU, koji su najjasnije izneti u ambicioznoj Lisabonskoj agendi (2000. g.) i reafirmisani u Agendi *Evropa 2020* (svi se mogu sažeti u jedan – izgradnja ekonomski najkompetitivnije privrede i socijalno najkohezivnijeg društva), nezamislivo je bez angažovanja kapaciteta organizacija građanskog društva. Javna razmatranja u Uniji ne teže agregaciji interesa, već kvalitetnoj argumentaciji za izbore koji će biti napravljeni na osnovu inkluzivno sprovedene rasprave. To naročito treba da imaju u vidu OGD iz država (potencijalnih) kandidata koje koriste briselsku rutu u svom delovanju, jer su one sklonije praksi radikalizacije sopstvenih zahteva, ukoliko njihovi zahtevi nisu u celini prihvaćeni, nego metodama dugoročnijih, „pozicionih“ pregovora.

Zbog potrebe da se u funkciju razvoja, ostvarivanja ciljeva Unije i pravljenja kvalitetnih racionalnih izbora stave najširi raspoloživi resursi, nije prošlo mnogo godina između prvog raspravnog dokumenta Prodijeve Komisije „Komisija i nevladine organizacije: izgradnja snažnijeg partnerstva“ (2000) i uvođenja odredbe o ulozi civilnog društva u EU u Lisabonski ugovor (Član 11).⁶³ Uporedo sa normativnim regulisanjem procesa konsultacija Komisija i parlament razvijaju mehanizme za participaciju građana i zainteresovanih grupa. Još tragaju za optimalnim formatima koji će efikasno obezbediti da se ostvare namere Lisabonskog ugovora. Analize efikasnosti mehanizama participacije pokazuju da Evropski parlament prednjači u otvorenosti i kvalitetu komunikacija, dok je Evropski savet najzatvoreniji i retko se upušta u komunikaciju sa civilnim društvom. Ovaj podatak opravdava i objašnjava rasprostranjenu upotrebu *nacionalne rute* kada je u pitanju delovanje na vlade država članica.

Dostupnost briselske rute za OGD iz zemalja (potencijalnih) članica

Građansko društvo Srbije i drugih država (potencijalnih) kandidata, takođe, ima dvostruku ulogu – učestvovanje u procesu formulisanja evropskih politika i u procesu sprovođenja tih politika na na-

⁶³ Za šira razmatranja videti Dodatak: S. Đurović, „Evropska unija i organizacije civilnog društva“.

Član 11 Ugovora o Evropskoj uniji

1. Institucije će primenom odgovarajućih mera omogućiti građanima i reprezentativnim udruženjima izražavanje svojih stavova i javnu razmenu mišljenja o svim pitanjima iz nadležnosti Unije.
2. Institucije će voditi otvoren, transparentan i redovan dijalog sa reprezentativnim udruženjima i građanima.
3. Evropska komisija će voditi širok dijalog sa zainteresovanim stranama s ciljem da obezbedi da aktivnosti Unije budu transparentne i koherentne.
4. Milion građana koji su državljani značajnog broja zemalja članica može pokrenuti inicijativu i pozvati Evropsku komisiju da u okviru svojih nadležnosti predloži mere u oblastima u kojima građani smatraju da je potrebno da Unija donese pravni akt kojim će se obezbediti sprovođenje ugovora (Unije)

cionalnom nivou⁶⁴. Briselska ruta je prvi instrument koji stoji na raspolaganju OGD iz zemalja (potencijalnih) kandidata, bilo da se radi o politici proširenja ili drugim politikama Unije. Učestvovanje u formulisanju politika EU, za OGD iz Srbije prvenstveno znači učestvovanje u formulisanju evropske politike proširenja (delimično i spoljne politike). Ova politika je jedina komunitarna politika koja u ovom trenutku ima direktan uticaj na zemlje Zapadnog Balkana. Ostale komunitarne i druge evropske politike za sada se na njih odnose indirektno, kao buduća norma koju treba ispuniti. Stoga je njihovo učestvovanje u procesu formulisanja ovih politika suženog kapaciteta u odnosu na OGD iz zemalja članica.

⁶⁴ Kada su OGD koje su intervjuisane upitane da direktno opišu svoju ulogu u reprezentovanju interesa građana pred evropskim institucijama, organizacije su davale prilično načelne odgovore koji reflektuju nedostatak ozbiljnog razmatranja ovakvog pitanja. 19,05 odsto organizacija nije znalo da identifikuje svoju ulogu, ostatak je vidi u lobiranju pred EU institucijama (23,81 odsto), neki u obaveštavanju i prezentovanju stanja u Srbiji (38,10 odsto), neki aktivnim radom u mreži i uključivanjem u rad drugih lokalnih organizacija (33,33 odsto), nekad i kombinacijom svih ovih aktivnosti. Interesantno je da je samo jedna organizacija odgovorila da svoju ulogu vidi u monitoringu i direktnoj zaštiti građana.

U odnosu na politiku proširenja korisnost briselske rute za OGD iz zemalja (potencijalnih) članica je dvostruka: institucije EU preko nje stiču bolje uvide u stvarni napredak u ispunjavanje uslova iz Kopenhaških kriterijuma i bolju argumentaciju za primenu svoje transformativne moći u procesima pridruživanja i ocenjivanju progressa. Time OGD potencijalno stiču snažnog saveznika za ostvarivanje ciljeva za koje se zalažu, a koji se globalno gledano mogu svesti na očuvanje, dinamiziranje i naročito na efikasno sprovođenje reformske agende demokratske tranzicije. Napredovanje na putu demokratske tranzicije i postepena lokalizacija evropskih politika jesu put koji vodi u članstvo EU. Ova je ruta, međutim, dobar instrument za nadgledanje i ocenjivanje efektivnosti spoljne politike Unije koja je takođe od značaja za prostor ZB i pojedinačne države, jer se često prepliće sa politikom proširenja. Obe politike je naročito korisno nadgledati i ocenjivati kroz prizmu efikasnosti i koherentnosti na kojima se pored otvorenosti, participacije i odgovornosti zasniva dobro upravljanje u Uniji.⁶⁵

Dosadašnje prakse korišćenja briselske rute

Najčešći oblici korišćenja briselske rute do sada su podrazumevali povremene komunikacije sa Delegacijom EU i komunikaciju sa zvaničnicima EU za vreme njihovih poseta zemlji, ili u Briselu. Njihov predmet su bile razmene mišljenja o opštim ili pojedinačnim pitanjima koja se tiču procesa stabilizacije i pridruživanja i učestvovanje domaćih OGD u modelovanju politike proširenja i njenog sprovođenja: davanje inputa OGD za pripremanje godišnjih izveštaja Komisije o napredovanju u sprovođenju Evropskog partnerstva i mišljenja o zahtevu Srbije za kandidaturu; učestvovanje u razvijanju višegodišnjih indikativnih planova za utvrđivanje prioriteta i namene sredstava iz pretpristupnih (IPA fondova); inicijative domaćih OGD čija je namera bila da se utiče na formulisanje i sprovođenje evropske politike proširenja.

Delegacija EU je vrlo rano (2006. godine) počela da uvodi sistemske prakse konsultacija sa OGD. Najpre je započela praksu konsultacija sa građanskim društvom u procesu utvrđivanja prioriteta Višegodišnjih indikativnih planova razvoja. Od 2009. g. Delegacija sprovodi i proces konsultacija koji je vezan uz ostvarivanje Evropskog partnerstva, a takođe je obezbedila učešće civilnog društva u procesu konsultacija koje se tiču uobličavanja mišljenja Komisije o zahtevu Srbije za prijem u EU.

U celini posmatrano, analiza ukazuje da su ovakve inicijative i aktivnosti OGD usmerene ka oblikovanju politike proširenja mnogo ređe od drugih tipova komunikacija. Ipak, do sada je bilo nekoliko

⁶⁵ Up. European Governance, A white Paper, Brussels, 25. jul 2001 COM(2001) 428 final.

inicijativa koje su vodile i u kojima su učestvovala OGD iz Srbije. Jedna takva inicijativa pokrenuta je marta 2005. godine sa ciljem da se sve komponente Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA) otvore za zemlje Zapadnog Balkana.⁶⁶ U njoj je učestvovalo petnaest OGD iz Srbije. Druga inicijativa bio je zahtev organizacija građanskog društva iz Srbije da se u procesu praćenja i pisanja godišnjeg izvještaja o progresu za Srbiju na putu EU integracija otvori najširi mogući dijalog i konsultacije sa građanskim društvom. Ta inicijativa pokrenuta je u martu 2006. godine i obnavljana je u nekoliko narednih godina, sve dok Delegacija Komisije EU nije uvela tu praksu 2009. godine Inicijativa 481 organizacije iz regiona Zapadnog Balkana (141 iz Srbije)⁶⁷ na argumentovan način tražila je dinamiziranje sprovođenja politike proširenja, što bi dalo veće mogućnosti da EU koristi svoju transformativnu moć, i kritikovala EU koja ima ambiciju da igra ulogu globalnog lidera, zbog toga što poslednjih godina suviše često navodi „sindrom umora od proširenja“ kao glavni razlog za neodlučnost koja se uočava na njenoj strani. Dve od tri navedene inicijative lansirane su istovremeno i prema državama članicama, imajući u vidu njihovu ulogu u donošenju odgovarajućih odluka. Politikom proširenja i ulogom civilnog društva u tom procesu bavi se i Ljubljanska agenda, pokrenuta 2008. godine pod okriljem jedne evropske platforme – ECAS, a u njoj učestvuje i nekoliko organizacija iz Srbije.

50 | Značaj ovih inicijativa i ovog modela delovanja izuzetno je veliki ne samo zbog konkretnih ciljeva navedenih akcija već i zbog uključivanja organizacija građanskog društva Srbije u evropsku javnu sferu. Analize pokazuju da se građansko društvo novopridošlih članica EU posle proširenja 2004. g. suočilo s problemom kvalitetnog učestvovanja u procesima na EU nivou i da je česta pojava da one u procesima na EU nivou učestvuju u vrlo suženom kapacitetu.⁶⁸ Inicijative OGD iz Srbije, koje su usmerene na uticaj na EU politike (u ovom slučaju politiku proširenja) predstavljaju pripremanje domaćeg GD za intenzivnije uključivanje i delovanje na EU nivou. U ovom kontekstu je i povezivanje organizacija građanskog društva iz Srbije sa evropskim platformama (primer Ljubljanske agende) od posebnog značaja.

Manje praktikovane mogućnosti korišćenja briselske rute

Nadnacionalizacija politika i demokratizacija upravljanja u EU nužno je prouzrokovala tendenciju nadnacionalizacije NGO, ali i programska prilagođavanja OGD koje su aktivne u oblastima o kojima se

⁶⁶ *Politika*, april 2005. g. Kabinet komesara za proširenje opširno je odgovorio na ovu inicijativu.

⁶⁷ Pokrenuta uoči održavanja ministarskog sastanka EU i zemalja Zapadnog Balkana maja 2010. g. u Sarajevu.

⁶⁸ Challenges of integration and participation: civil society organizations from new member states in EU governance, in: Ulrike Liebert, Hans-Jörg Trenz (prired.): *The New Politics of European Civil Society*, London (Routledge) 2011, 178–194.

odlučuje u Briselu. Pojavila se i nova forma organizovanja tzv. evropske mreže (ptaforme, asocijacije) NVO. Krovne (umbrella) organizacije poput CEDAG, European Public Health Alliance, Social Platform, ECAS, Concord, najčešće se organizuju u formi mreže mreža NGO iz država članica. Postoje različite procene u vezi s brojem ljudi uključenih u lobiranje i brojem organizacija koje pokušavaju da utiču na proces odlučivanja EU. Samo primera radi valja primetiti da Evropski parlament ima registrovanih pet hiljada lobista. Oni predstavljaju dve hiljade sto organizacija koje imaju ili sedište ili kancelariju u Briselu. „Hiljade organizacija prate proces odlučivanja EU i uspostavile su veze sa institucijama kao što su Evropski parlament i Evropska komisija.“⁶⁹

Ovakva forma praktikovanja prava na udruživanje daje doprinos inkluzivnijem i kvalitetnijem uobličavanju predloga i zahteva, čime se, pored broja onih koji se zalažu za jedan predlog, povećava legitimitet sadržaja preduzetih akcija. Pošto ove mreže ne deluju kao prost zbir svojih članica, već kao deo evropskog građanskog društva, preko njih se, za slučaj da njihovi predlozi postanu sastavni deo evropskih politika i odluka, povećava i reprezentativnost i legitimnost odluka organa i tela Unije. One su sredstvo da se unese evropska komponenta u diskurs promišljanja i uobličavanja stavova u odnosu na evropske politike i njihovo sprovođenje u državama članicama, čime doprinose evropeizaciji nacionalnih političkih prostora članica i razvoju EU kao političke zajednice. Uz to, one su kanal kojim se određena specifična pitanja vezana uz probleme demokratskog funkcionisanja i razvoja stavljaju na evropsku (EU) javnu i političku agendu i put da ona nađu adekvatne zajedničke „evropske“ odgovore. Da je do kraja funkcionisao ovaj mehanizam problemi u vezi s javnim finansijama Grčke, npr., ne bi uzdrmali evropsku monetarnu politiku a time i svih drugih članica, u meri u kojoj se to dogodilo.

Povratno, ovakav način organizovanja i zajedničkog rada podstiče umrežavanje srodnih organizacija na nacionalnom nivou, daje inicijativama na težini i povećava stepen uspešnosti nacionalnih NVO u delovanju prema vladama država članica i može doprineti efikasnijoj lokalizaciji evropskih politika. Treće, ove krovne organizacije pružaju dodatna znanja i informacije svojim članicama, dok se neke i specijalizuju za podizanje kapaciteta organizacija građanskog društva koje su njihove članice. Za sada su organizacije iz Srbije samo izuzetno uključene u evropske mreže (npr. u oblasti migracija, ekologije, obrazovanja odraslih, razvoja civilnog društva). Njihova sadašnja i buduća šira angažovanost u radu evropskih mreža bila bi korisna ne samo zbog pripreme da postanu deo evropskog javnog prostora već zbog toga što bi time doprinele da neka pitanja značajna za članstvo i sprovođenje politike proširenja, uključujući i suzbijanje „sindroma zamora“, postanu deo evropske javne i političke agende. Doprinele bi, time, i da se evropeizuje diskurs u kome se uobličavaju i sprovode nacionalne politike koje nisu u nadležnosti Unije (npr. politika obrazovanja), doprinele bi boljoj lokalizaciji evropskih politika te tako

⁶⁹ Geir Ove Kværk, „Organised civil society in the EU constitution-making process“, u Fossum, Schlesinger and Kværk (eds.) *Public Sphere and Civil Society*, ARENA Report 2/07.

i koristi od procesa približavanja i pregovaranja članstva.⁷⁰ U prilog ovom poslednjem naročito govori nemogućnost iskorišćavanja razvojnih potencijala koji su stvoreni potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Značajan broj ispitanih organizacija koje navode da im je „evropeizacija i proces pridruživanja prioritet u radu“ ne prepoznaje saradnju sa evropskim građanskim društvom kao mogući kanal za delovanje u procesima formulisanja i sprovođenja politika. Sprovedeno Istraživanje pokazuje da trećina organizacija nije imala nikakvo iskustvo saradnje sa regionalnim ili evropskim NVO. One koje imaju iskustvo saradnje najčešće su razmenjivale iskustva i informacije (57,14 odsto) i obavljale zajedničke projekte na nivou regiona (47,6 odsto). Dosta organizacije je saradivalo tako što je u radu regionalnih, retko evropskih mreža učestvovalo kao jedna učešćem u NVO mreži (42,84 odsto) ili preko koalicije (33,33 odsto).

52 | Ovakvo stanje potvrđuje nedostatak znanja o procesu pridruživanja EU među organizacijama građanskog društva, ali i manjak svesti o značaju umrežavanja i povezivanju sa evropskim platformama. Iako je ispitanim organizacijama proces pridruživanja i evropeizacija jedan od ključnih prioriteta u radu, preko 40 odsto ispitanih nije dovoljno upoznato s projektima koji zahtevaju saradnju sa evropskim organizacijama. Isti zaključak pruža i način na koji su ispitane organizacije rangirale stepen važnosti partnera. Dok „domaći“ akteri zauzimaju prva tri mesta: lokalnu samoupravu, državne institucije i druge NVO u Srbiji, evropske institucije i evropske i regionalne platforme i NVO, odnosno učešće u radu nacionalnih mreža povezanih sa evropskim mrežama, nalaze se pri dnu liste. Promena stava i podizanje kapaciteta u ovom segmentu bitno bi doprineli boljem i efikasnijem korišćenju briselske rute i sada u fazi pridruživanja, a naročito docnije u završnim fazama pregovora o članstvu i posle učlanjivanja u Uniju.

Ima, međutim, i primera dobre prakse. Pojedine organizacije koje se bave migracijama i članice su evropskih mreža, vidljivo utiču na njihovu agendu; organizacije koje se bave položajem civilnog društva kroz evropske mreže uspešno pomeraju naviše pitanja održivosti i autonomije GD na Zapadnom Balkanu na agendi evropskih institucija; organizacije koje se bave položajem Roma upravo sada preko mreže civilnog društva iz država takozvane Dekade za inkluziju Roma učestvuju u konsultativnom procesu koji vodi Komisija, a čiji je cilj da utvrde zajednička (evropska) načela kojima treba da se rukovode države članice u sprovođenju nacionalnih politika prema Romima.

⁷⁰ Up. Dodatak, Zaključci konferencije „Facilitiranje umrežavanja građanskog društva Zapadnog Balkana sa evropskim NVO i platformama“, Beograd 11-12. decembra, 2006.

Odnos GD sa Evropskom unijom podrazumeva ne samo komunikaciju sa institucijama i Briselom već i dijalog sa vladama država članica (preko ambasada ili neposredno). To je put da organizacije građanskog društva vrše pritisak na svoje vlade i vlade drugih država članica kako bi uticale na proces donošenja politika i mera na nivou EU. U takvom slučaju vlade su medijator između organizacija građanskog društva i Brisela.

Nacionalna ruta koja vodi, uglavnom, preko vlada, ali u nekim slučajevima i preko parlamenata država članica (npr. ratifikacija SSP-a), i samih građana država članica važna je i pogodna za korišćenje od OGD zemalja (potencijalnih) kandidata kada je reč o odlučivanju o pitanjima od značaja za procese pridruživanja i članstva u EU. Evropski savet donosi odluku o prelaženju u svaku narednu fazu procesa pridruživanja: od izdavanja Studije o izvodljivosti, preko otvaranja i zatvaranja pregovora o SPP-u do

Nacionalna ruta:

Put da organizacije građanskog društva vrše pritisak na svoje vlade i vlade drugih država članica, kako bi uticale na proces donošenja politika i mera na nivou EU. U takvom slučaju vlade predstavljaju medijatore između organizacija građanskog društva i Brisela.

davanja pozitivnog mišljenja na zahtev o kandidaturi, utvrđivanju datuma za početak pregovora, do odluke o zatvaranju pregovora i članstvu. U procesima pregovaranja o mnogim pitanjima moraju se izjasniti vlade država članica, mada pregovore vodi Komisija. Od stava javnog mnjenja prema proširenju, prema određenoj zemlji ili nekom specifičnom pitanju, često zavisi ponašanje nacionalnih vlada

Zbog toga je korišćenje nacionalne rute naročito pogodno za otklanjanje dilema, nedoumica, predubedenja, ili za davanje dodatnih objašnjenja vezanih uz dinamiku sprovođenja politike proširenja ili efikasnost spoljne politike Unije, onda kada se čini da je jedna zemlja ključna za donošenje neke odluke. Mogu ga koristiti OGD iz zemalja (potencijalnih) kandidata samostalno, u koaliciji sa organizacijama iz regiona ZB, kada je reč o pitanjima u vezi s procesom stabilizacije, asocijacije i regionalne saradnje koja je uslov za napredovanje prema članstvu, ili u saradnji sa OGD iz određene države članice. Upotrebljiv je i za intervencije u pitanjima bilateralnih odnosa, ali koja se odražavaju na odnose sa EU i procese pridruživanja (npr. pitanja u vezi sa sprovođenjem bilateralnih sporazuma o readmisiji od čega zavisi vizna liberalizacija sa EU).

To je vrlo dobar kanal da se vodi dijalog sa društvima država članica i doprinese savladavanju sindroma „zamora od proširenja“ i straha od „poljskog vodoinstalatera“, naročito onda kada država kandidat preduzima optimalne korake u procesu pridruživanja i na taj način doprinese modelovanju politike proširenja i ubrzavanju procesa EU-izacije.

Ovaj oblik komunikacije OGD iz Srbije sa EU nedovoljno je korišćen i limitiran je na izrazito mali broj organizacija. To nije dobra praksa jer se na taj način značajno umanjuje uticaj na jednu od najvažnijih institucija EU – Evropski savet, koji je čvorište procesa donošenja odluka na EU nivou. Ovu ocenu podupire i već navedeni podatak da je Evropski savet u Briselu najzatvorenija institucija Evropske unije, čak i za komunikaciju sa evropskim organizacijama, platformama i mrežama. Praksu retkih komunikacija i delovanja na odluke EU preko nacionalne rute objašnjava percepcija OGD o tome koje su institucije najznačajnije za donošenje odluka u Uniji. Naime, na pitanje sa kojom je institucijom najvažnije saradivati, većina organizacija je odgovorila da je to Komisija (bilo Komisija direktno, ili Delegacija EU u zemlji), nakon toga Parlament, a Savet je na poslednjem mestu.

Imajući u vidu aspiraciju društva i države da ubrzaju proces priključivanja zemlje EU, koristi koje iz tog procesa i budućeg članstva u Uniji treba da proisteknu za građane Srbije, napredak koji je ostvaren u sprovođenju Evropskog partnerstva, doprinos koji napredovanju prema EU može dati građansko društvo, akteri procesa EU integracija trebalo bi da preduzmu sledeće:

Civilno društvo

1. Neophodno je da se u proces EU integracija pored nevladinih organizacija uključe i drugi akteri građanskog društva, naročito profesionalna i strukovna udruženja; potrebno je da se grade horizontalne koalicije i savezništva među akterima GD i, kada je to moguće i opravdano, da se zajednički nastupa prema drugim akterima procesa EU integracija;

2. Treba ubrzano da rade na usavršavanju sopstvenih kapaciteta kako bi ostali uticajni i respektabilni učesnici procesa EU integracija i kako bi uspeali da pojačaju svoju sposobnost da delotvorno doprinesu lokalizaciji evropskih politika i njihovom efikasnom i odgovornom sprovođenju. Efektivno ostvarivanje uloge OGD poziva i na odgovarajuću specijalizaciju delovanja, fokusiranje delovanja na ograničeniji broj tema kojima se pojedine organizacije bave i bolje i specifičnije identifikovanje interesa i potreba određenih slojeva i grupa građana, jer je reprezentativnost jedna od najsnažnijih legitimacija za učestvovanje u procesima EU integracija.

3. Neophodno je da pristupe gradnji nacionalnih mreža, omogućće njihovo priključivanje evropskim mrežama i platformama i preko njih se postepeno priključe evropskim debatama vezanim uz razvoj EU i ostvarivanje njenih ciljeva, te povratno prenose diskurs evropskih debata u Srbiju. Potrebno je,

takođe, da jačaju saradnju sa građanskim društvima zemalja u regionu Zapadnog Balkana, naročito u pitanjima koja se odnose na stabilnost, pomirenje i regionalnu saradnju u oblastima u kojima je saradnja uslov za članstvo u EU, da zajedno s njima tragaju za inovativnim rešenjima za postojeće probleme i predlažu ih vladama država ZB, i da zajednički nastupaju prema vladama zemalja Zapadnog Balkana.

4. Neophodno je da pristupe razvijanju dugoročnih strategija korišćenja briselske i nacionalnih ruta s ciljem da doprinesu da proces pridruživanja Srbije EU bude još delotvornije stavljen u funkciju demokratske tranzicije, a transformativna moć Unije efikasnije upotrebljena za evropeizaciju društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije

Državne institucije

Vlada

1. Trebalo bi da: pripremi i predloži Narodnoj skupštini usvajanje fiskalnih zakona kojima će se dovršiti zakonsko regulisanje položaja građanskog društva i to na način koji omogućava ostvarenje njegove autonomije i održivi razvoj.

2. Usvoji akte i mere koji će stvoriti uslove za stvarno učestvovanje građanskog društva u procesima EU integracija saglasno Komunikaciji Evropske Komisije (2008) 127 final. Time će doprineti daljoj demokratizaciji vladanja/upravljanja jer unapređuje uslove za participaciju, optimalizaciji upotrebe društvenih resursa i jačanju odgovornosti kao elementa dobrog upravljanja. U ovim poslovima naročita pažnja treba da bude posvećena utvrđivanju vremena (u smislu faze u procesu donošenja odluka i dužine trajanja) i načina za predstavljanje i vođenje dijaloga sa reprezentativnim građanskim društvom.

3. U obavljanju redovnih poslova celishodnije koristi inicijative i predloge građanskog društva, naročito one koji su proizvod temeljnijih promišljanja javnih politika (*predlozi javnih politika: policy papers* i *policy briefs*) ili rezultat skrupuloznih nadgledanja i kontrole vlasti u sprovođenju javnih politika i vršenju javnih ovlašćenja. Svrishodnije koristi postojeće mehanizme učestvovanja građanskog društva u procesima EU integracija, konkretno Saveta za EU integracije i Memoranduma za saradnju sa OGD u procesima EU integracija i liši njihovo funkcionisanje elemenata „dekorativne demokratije“.

1. Neophodno je da uredi svoje odnose i razvije saradnju sa građanskim društvom na način koji će joj omogućiti da i ona postane aktivni učesnik u procesima EU integracija i stvarni kontrolor vlade u poslovima koji se tiču EU integracija, posebno kada se radi o ocenjivanju saglasnosti predloženog zakonodavstva i mera sa standardima i normama sadržanim u Zajedničkim tekovinama EU i stvaranju uslova za njihovu efektivnu implementaciju.

Lokalna samouprava

1. Treba da: usvoji akte i mere koji će stvoriti uslove za stvarno učestvovanje građanskog društva u procesima usvajanja i sprovođenja lokalnih politika koji su usklađeni sa reformisanim i sa standardima i normama EU harmonizovanim politikama. Time će doprineti daljoj demokratizaciji vladanja/upravljanja, jer unapređuje uslove za participaciju, optimalizaciji upotrebe društvenih resursa i jačanja odgovornosti kao elementa dobrog upravljanja, utvrđivanju vremena (u smislu faze u procesu donošenja odluka i dužine trajanja) i načina za predstavljanje i vođenje dijaloga sa reprezentativnim građanskim društvom.

U ovim poslovima naročita pažnja treba da bude posvećena stvaranju mogućnosti za razvijanje partnerstva sa građanskim društvom koje može kompenzovati nedovoljne kapacitete lokalne samouprave da ostvaruje horizontalnu evropeizaciju i obezbediti ugradnju interesa i potreba većeg broja građana u lokalne i nacionalne reformske politike.

2. U obavljanju redovnih poslova celishodnije koristi inicijative i predloge građanskog društva, naročito one koji su proizvod temeljnih promišljanja javnih politika (*predlozi javnih politika: policy papers* i *policy briefs*) ili rezultat skrupuloznih nadgledanja i kontrole vlasti u sprovođenju javnih politika i vršenju javnih ovlašćenja.

Institucije EU

1. Treba dalje da: nastave da produbljuju politički i kulturni dijalog sa Srbijom kao zemljom potencijalnim kandidatom i da u njega, pored „aktivističkih nevladinih organizacija“/ društvenih pokreta/grupa, počne da uključuje i druge aktere koji pripadaju sferi građanskog društva: socijalne partnere,

profesionalna/strukovna udruženja, omladinske organizacije, kulturna udruženja, medije, univerzitet i sl. Takođe, fokus svojih programa za civilno društvo treba u većoj meri da usmeri na ove aktere jer oni još nisu u potrebnoj meri razvili svoje kapacitete da na relevantan način učestvuju u procesima EU integracija.

2. U značajnoj meri i preko granice deklarativnog, odustanu od pristupa „sobe za čekanje“ u sprovođenju komunitarne politike proširenja. Takođe, preispitaju efekte opetovanog navođenja „zamor od proširenja“ po sopstveni kredibilitet i efikasnost transformativne moći EU ne samo na Zapadnom Balkanu već i u globalnim međunarodnim odnosima.

3. Investiraju više poverenja u sopstvenu politiku proširenja kao saveznika spoljne politike EU na Zapadnom Balkanu i svoju transformativnu moć značajnije koriste upravo unutar procesa proširenja. Koherentna spoljna politika koja je poduprta dinamičnom politikom proširenja, čiji je cilj konsolidacija demokratije i evropeizacija zemalja (potencijalnih) kandidata, ima veće izgleda da doprinese jačanju bezbednosti u regionu Zapadnog Balkana i eliminaciji nepoverenja koje postoji kako između pojedinih (potencijalnih) kandidata, tako i između nekih (potencijalnih) kandidata i članica Unije, nego spoljna politika koja se ne oslanja na potencijale politike proširenja.

Evropsko građansko društvo

Treba da: razvija dinamičnije odnose sa građanskim društvima iz zemalja (potencijalnih) kandidata i podrži ih u njihovom nastojanju da se uključe u tekuće debate koje se vode u evropskom javnom prostoru i sa institucijama EU.

Aktivnije se uključi u procese oblikovanja i sprovođenja politike proširenja EU, kako bi politika proširenja, jednako kao i druge komunitarne politike, efektivno doprinela ostvarivanju razvojnih ciljeva EU.

Evropska unija i organizacije civilnog društva

Srđan Đurović

Civilno društvo i evropske integracije

Gotovo je opšte prihvaćeno stanovište da je aktivno i zdravo civilno društvo jedna od osnovnih arena demokratije i preduslov za ostvarivanje visokog stepena demokratičnosti društva. Ova sada već klasična konstatacija, čije je formulisanje bilo posebno potaknuto istraživanjima procesa demokratske tranzicije i konsolidacije, iz akademskih razmatranja preselila se i na nivo javne politike, te je stepen razvijenosti civilnog društva i kvalitet saradnje između civilnog društva i države postao kriterijum za ocenjivanje kvaliteta demokratije u državama širom sveta.

Veliki broj teoretičara evropskih integracija, suočavajući se sa problemom demokratskog deficita na nivou EU, uvideo je da budućnost evropskih integracija ne zavisi samo od ustanovljavanja stabilnih i efikasnih institucija i harmonizacije politika država članica. Ovaj proces zavisi i od procesa komunikacije i nastajanja javne sfere koja bi omogućavala građanima da učestvuju u oblikovanju javnog diskursa o evropskoj politici⁷¹. Stoga evropeizacija kao koncept uključuje i pitanje evropeizacije javnih sfera država članica, ali i država kandidata i nastajanje evropske javne sfere, odnosno živog i vibrantnog civilnog društva. Ovaj izvor demokratske legitimacije „odozdo“ postao je predmet aktivnih rasprava u evropskoj akademskoj, ali i *policy* zajednici. Osnovni razlozi za pojačano bavljenje jačanjem civilnog društva su naponi da se smanji demokratski deficit na nivou EU, razreši kriza legitimnosti i unapredi kvalitet upravljanja na nivou EU.

Prvo, razvijanjem aktivnog civilnog društva na nivou EU i unapređivanjem dijaloga organizacija civilnog društva i donosioca odluka na nivou EU, jačaju se demokratski kapaciteti Evropske unije kao političke zajednice. Sa stanovišta liberalne demokratije - što je veći broj interesnih strana predstavljen i uključen u proces donošenja odluka, one će bolje predstavljati interese građana, te se time unapređuje

⁷¹ Koopmans, R. and Pfetsch, B., *Towards a Europeanised Public Sphere? Comparing political actors and the media in Germany*, u Fossum, Schlesinger and Kvark (eds) *Public Sphere and Civil Society*, ARENA Report 2/07.

i reprezentativnost institucija koje te odluke donose. O potrebi za interesnim organizovanjem na nivou EU govori ogroman broj *lobby* i interesnih organizacija koje se osnivaju u Briselu i prvenstveno se obraćaju Evropskoj komisiji u vezi sa konkretnim evropskim politikama. S obzirom na to da se broj odluka koje donose evropske institucije sve više uvećava, prirodno je da Brisel postaje jedan od centara odlučivanja prema kome organizacije civilnog društva moraju nastupati.

Drugo, učestvovanje civilnog društva u procesima donošenja i sprovođenja odluka povećava legitimnost EU jer predstavlja jačanje elemenata participativne demokratije na nivou EU. S obzirom na to da se veliki broj odluka donosi na nivou EU i da građani zemalja članica ne mogu koristiti uobičajene institucije participativne demokratije koje im stoje na raspolaganju u zemljama članicama (javne rasprave, javno mnjenje, narodne inicijative, itd.) tim odlukama u određenoj meri nedostaje demokratska legitimacija. Stoga, kako bi se odluke koje se donose na nivou EU približile građanima i kako bi se premostio jaz između donosica odluka (prvenstveno Evropske komisije) i građana, odnos institucija EU i civilnog društva, kako država članica tako i nadnacionalnih organizacija na nivou EU, mora biti ojačan. Ovo stanovište se odnosi na napore EU da unapredi i demokratizuje upravljanje, što podrazumeva kako unapređivanje institucija EU tako i jačanje onih praksi koje unapređuju transparentnost, odgovornost i javni integritet tih institucija, kako bi se odgovorilo na niz izazova koji su stavljeni pred EU i kako bi se ostvarili ciljevi EU koji su deklarirani strateškim dokumentima EU. Takođe, na nivou EU ne postoji parlamentarna opozicija te se predlozi politika i odluka koje se donose na nivou EU ne mogu podvrgnuti kritici od strane opozicije jer je Evropski savet sastavljen od ministara nacionalnih država. Naime, EU nedostaje opozicija u klasičnom smislu te reči, te proces rasprave i donošenja odluka nije potpun.

Treće, Evropska unija je zajednica u nastajanju koja ima izuzetno kompleksnu i slojevitou institucionalnu strukturu, koja je u velikoj meri proizvod imperativa funkcionalne integracije - na prvom mestu ekonomske integracije. Politička integracija zahteva veće učešće građana u fundamentalnim procesima oblikovanja evropske zajednice⁷² i donošenje kvalitetnijih odluka. EU ima vrlo razvijenu praksu komitologije, odnosno raspravljanja određenih odluka u posebnim specijalizovanim ekspertskim odborima, kako bi odluke koje se donesu bile utemeljene i zasnovane na što obuhvatnijim uvidima i što boljim argumentima. Pokušaji utemeljivanja evropskih politika ne na prosto agregaciji interesa, već na što boljoj argumentaciji, odnosno racionalnom opravdanju, jedna je od temeljnih potki za razvoj što šire i što inkluzivnije javne rasprave o zajedničkim odlukama. Kapacitet organizacija civilnog društva u EU je izuzetno veliki i predstavlja neprocenjivi resurs za proces donošenja odluka.

⁷² Deklaracija o budućnosti Unije koju je usvojio Evropski savet u Nici 2001. godine sadrži sledeći tekst: „Konferencija poziva na dublju i širu debatu o budućnosti Evropske unije... i ohrabuje široku raspravu sa svim zainteresovanim stranama: članovima nacionalnih parlamenata i onih koji reflektuju mišljenje javnosti, tj. političke, ekonomske i univerzitetske krugove, predstavnike civilnog društva.“, *Declaration on the Future of the Union*, European Council, Nice 2001.

Konačno, jačanje i umrežavanje institucija civilnog društva i stvaranje evropske javne sfere u kojoj građani mogu nastupati i raspravljati svoje interese i vrednosti kao građani EU, a ne kao građani nacionalnih država članica, predstavlja jednu od ključnih tačaka u procesu evropeizacije EU i stvaranju evropske političke zajednice zasnovane na evropskim vrednostima i evropskom građanskom identitetu. Ova dimenzija uloge civilnog društva u odnosu na EU predstavlja jačanje elemenata deliberativne demokratije.

Elementi politike saradnje sa organizovanim civilnim društvom

Evropska unija je tek tokom devedesetih godina počela jasnije da artikuliše i definiše ulogu civilnog društva u procesima evropskih integracija i da razvija sveobuhvatniji i strukturiraniji odnos prema organizacijama civilnog društva. Komisija Romana Prodiya je kao jedan od četiri svoja prioriteta navela borbu protiv demokratskog deficita Evropske unije i reformu upravljanja u EU. Te iste godine je usvojena i ambiciozna Lisabonska Agenda, koja definiše razvojne ciljeve EU, koji se mogu sažeti u jedan - izgradnju ekonomski najkompetetivnije privrede i socijalno najkohezivnijeg društva. Ambiciozni ciljevi koji su postavljeni Lisabonskom Agendom i kompleksnost formulisanja i sprovođenja politika koje su u nadležnosti Evropske komisije ubrzali su proces razvijanja jednog sveobuhvatnijeg pristupa saradnji civilnog društva i Evropskih institucija.

Dokument pod nazivom *Komisija i nevladine organizacije: izgradnja snažnijeg partnerstva*, koji je imao status „raspravnog“ dokumenta, a ne i kominikea Evropske komisije, započeo je proces jasnijeg definisanja odnosa između civilnog društva i institucija EU - organizacije civilnog društva su prepoznate kao „treća komponenta“ upravljanja na nivou EU, koja služi kao „posrednik između države, tržišta i građana“⁷³. Nepunu godinu kasnije usvojena je i Bela knjiga o evropskom upravljanju, u kojoj se definiše pet principa dobrog upravljanja: otvorenost, participacija, odgovornost, efektivnost i koherentnost. U ovom dokumentu se ukazuje na probleme u formulisanju i sprovođenju politika EU, naročito u procesu „prevođenja politika“ na nivo država članica. Posebno značajni delovi dokumenata se ne odnose na institucionalnu dimenziju procesa upravljanja, odnosno unapređivanja institucionalnog aranžmana EU (što je predmet stalne rasprave o osnivačkim ugovorima i neophodnim reformama), već na uvođenje paradigme fleksibilnijeg pristupa upravljanju. Ovaj fleksibilni pristup upravljanju, između ostalog podrazumeva aktivnije učešće civilnog društva u procesima formulisanja i sprovođenja politika.

⁷³ EU Commission Communication (2000) 11

Dokumenti EU koji uređuju odnos između institucija EU i organizacija civilnog društva

- Commission Discussion Paper of 2000: 'The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership' COM/2000/11final
- The Commission White Paper on European Governance of 2001 (COM/2001/428final)
- The 2002 Communication by the Commission: 'Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue-General principles and Minimum standards for Consultation of Interested Parties by the Commission' (COM/2002 704 final)
- Article 47 of the Constitutional Treaty (2003)
- New Impact Assessment guidelines (2005)
- Green Paper 'European Transparency Initiative' (2006)
- Follow up to Green Paper (2007)
- Article 11 of the Treaty on EU (Lisbon Treaty)

Dalji proces normativnog utemeljenja uloge civilnog društva nastavljen je u seriji dokumenata i inicijativa koji su svi imali zajedničku osnovu - civilni dijalog je označen kao neophodna praksa u formulisanju i sprovođenju evropskih politika. Dalji naponi odnosili su se na uređivanje procesa javnih konsultacija zasnovanih na principu dobre vladavine (komunikacije *New Impact Assessment guidelines (2005)*, *Green Paper "European Transparency Initiative (2006)*, *Follow up to Green Paper (2007)*). Ovi dokumenti imaju elemente *sunshine law* (prava na slobodan pristup informacijama) i predstavljaju napore da se poboljša kvalitet politika i obezbedi njihovo efikasno sprovođenje, istovremeno prepoznajući da ovaj model upravljanja zahteva učešće organizovanog civilnog društva⁷⁴.

Član 47 Nacrta evropskog ustava sadržavao je odredbe u kojima se uvode principi participativne demokratije. Ove odredbe uspostavljaju obavezu institucija EU da ostvaruju civilni dijalog u vezi sa politikama, uz poštovanje reprezentativnosti i transparentnosti, i uvode institut narodne inicijative na nivou EU. Taj član je kasnije reformulisan u član 11 Lisabonskog ugovora, koji sadrži gotovo identične odredbe.

⁷⁴ Rumford, Chris, *European Civil Society or Transnational Social Space?: Conceptions of society in discourse of EU citizenship, governance, and the democratic deficit - an emerging agenda*, *European Journal of Social Theory* 2003;6:25, SAGE, London.

Član 11 Ugovora o Evropskoj Uniji

1. The institutions shall, by appropriate means, give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of Union action.

2. The institutions shall maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society.

3. The European Commission shall carry out broad consultations with parties concerned in order to ensure that the Union's actions are coherent and transparent.

4. Not less than one million citizens who are nationals of a significant number of Member States may take the initiative of inviting the European Commission, within the framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties.

The procedures and conditions required for such a citizens' initiative shall be determined in accordance with the first paragraph of Article 24 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

Mehanizmi dijaloga građana i institucija EU

Evropska komisija je uporedo sa normativnim regulisanjem procesa konsultacija razvijala različite mehanizme koji bi obezbedili učestvovanje građana i zainteresovanih grupa: pre važnih odluka pokušava se otvoriti široka debata (Debata o budućnosti Evrope je otvorena u toku priprema evropskog "ustava"); u vezi sa nekim važnim resornim politikama ili temama se putem Zelenih dokumenata (*Green Papers*) pozivaju zainteresovani građani, organizacije i grupe da daju svoje komentare (na primer Zeleni papir o službama od opšteg interesa), organizuju se javne rasprave (biotehnologija, telekomunikacije, migracije itd.), pokušava se ostvariti stalan dijalog sa predstavnicima industrija, NVO i profesionalnih udruženja. Internim pravilnicima Evropska komisija uređuje proces konsultacija utvrđujući minimalne standarde i načela konsultacija.⁷⁵ Sličan pravilnik je usvojio i Evropski parlament⁷⁶.

⁷⁵ Vidi http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm, pristupljeno 22.03.2010.

⁷⁶ *The European Parliament 2004-2009 and European Civil Society: a guide for partnership*, http://www.epha.org/IMG/pdf/Civil_Society_Handbook.pdf, pristupljeno 28.04.2010.

Evropska komisija je i informacione tehnologije stavila u funkciju obezbeđivanja što širih i kvalitetnijih konsultacija kako sa organizacijama civilnog društva tako i sa pojedinačnim građanima. Inicijativa eParticipation Evropske unije i istraživački projekat DEMO-net koji je EU podržala u okviru FP6 programa, govori o naporima EU da se istraže potencijali interneta za unapređivanje demokratskog procesa. Veb portal *Your voice in Europe* je lansiran kao mesto interaktivnih konsultacija o pojedinim pitanjima i politikama, čime se razvijaju elementi participativne demokratije u posebnoj formi eDemokratije. Pored ovog dominantno konsultativnog portala, portal EUROPA je jedan od najposećenijih portala u Evropi sa preko 50 miliona poseta mesečno. Ovaj sajt, koji ima preko 6 miliona veb stranica, posvećen je komunikaciji sa građanima i informisanju o različitim inicijativama EU.

Međutim, robusnost uspostavljenih mehanizama dijaloga između institucija civilnog društva i Evropskih institucija nije uvek na najuzornijem nivou. Opšti indikatori za međunarodne organizacije, koji se mogu grupisati u četiri kategorije, najčešći su okvir za analizu: *Dostupnost/otvorenost* (Koliko su institucije otvorene za saradnju sa civilnim društvom?), *Transparentnost* (Koliko su informacije o radu institucija dostupne i sveobuhvatne?), *Osetljivost/Responsivness* (Kakva je reakcija na inpute od civilnog društva na skali usvajanje-odbacivanje?) i *Inkluzivnost* (Koji broj građana i koja vrsta organizacija ima pristup procesima deliberacije?)⁷⁷.

64 Kada je reč o prvoj kategoriji indikatora – *dostupnosti/otvorenosti*, najčešći prigovori se odnose na nekonzistentnu primenu principa kvalitetnog civilnog dijaloga u svim institucijama – dok Evropski parlament prednjači u otvorenosti i kvalitetu komunikacija, Evropski savet je najzatvorenija institucija EU i retko se upušta u komunikaciju sa civilnim društvom⁷⁸.

Transparentnost rada institucija EU takođe nije jednaka kod svih institucija EU. Dok Evropski parlament i Evropska komisija imaju posebne standarde transparentnosti, Evropski savet ne prednjači u otvorenosti. Evropska komisija je veliki deo svojih dokumenata posvetila upravo transparentnosti kao preduslovu za saradnju sa civilnim društvom. Uvođenje CONNECS baze podataka organizacija civilnog društva (neka vrsta *ko je ko u Briselu*) predstavljalo je težnju da se i sam proces konsultacija sa organizovanim civilnim društvom učini transparentnijim.

Osetljivost, odnosno spremnost da se uvažavaju zahtevi civilnog društva je posebno kompleksno pitanje. Minimalni standardi konsultacija koje je utvrdila EU podrazumevaju i obavezu institucija EU da obez-

⁷⁷ Nanz, P. and Steffek, J., *Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance*, in *Civil society participation in European and global governance: a cure for the democratic deficit*, Palgrave Macmillan, 2008.

⁷⁸ Friedrich, Dawid. 2007. *Old Wine in New Bottles? The Actual and Potential Contribution of Civil Society Organisations to Democratic Governance in Europe*. RECON Online WORKING PAPERS. RECON.

bede povratnu informaciju organizacijama koje učestvuju u procesu. Istraživanja pojedinih procesa konsultacija ukazuju na to da osetljivost Evropske komisije značajno zavisi od oblasti konsultacija. Spremnost da se saslušaju zahtevi civilnog društva je u velikom broju slučajeva pozdravljena od strane učesnika u procesu, ali je takođe prisutno i nezadovoljstvo konačnim ishodima procesa konsultacija.⁷⁹

Kao česta primedba na račun evropskih institucija pominje se problem reprezentativnosti organizacija koje komuniciraju sa EU institucijama, što se direktno tiče pitanja *inkluzivnosti*. Hijerarhizacija inputa civilnog društva (prednost “evropskim mrežama” i briselskim NVO) ima brojne uzroke, od kojih je posebno značajna ograničenost administrativnih kapaciteta institucija EU da stupi u širi dijalog sa organizacijama civilnog društva. Neki autori ukazuju na to da proces “demokratizacije” procesa varira u zavisnosti od oblasti odlučivanja⁸⁰. Zanimljivo je recimo da je proces revizije osnivačkih ugovora bio zatvoren sve do Laekenskog samita (2001) koji se bavio izradom nacrtu evropskog ustava⁸¹, a da je u tom procesu predloge podnelo nekoliko stotina organizacija.

Analize iskustava organizacija civilnog društva iz zemalja članica upućuju da se učešće u procesu konsultacija sa evropskim institucijama percipira različito u različitim državama. Može se zaključiti da organizacije iz zemalja članica dominantno preferiraju korišćenje nacionalne rute, odnosno učestvovanje u evropskom javnom dijalogu preko sopstvenih vlada. Ovo je naročito uočljivo u zemljama sa razvijenijom kulturom saradnje između OGD i vlada tih država. Studije slučaja u ovoj oblasti⁸² se uglavnom fokusiraju na proces formulisanja EU politika, ali ne i na sprovođenje EU politika u nacionalnim državama članicama.

Evropske platforme i organizacije civilnog društva

Principi direktne primene odluka EU i suprematije prava zajednice, kao i trend uvećavanja broja i obima politika, strategija, regulative, inicijativa i odluka, kod OGD u zemljama članicama EU stvorilo je potrebu za ostvarivanjem uticaja na centar odlučivanja – Brisel, ali i za određenim prilagođavanjima u svom svakodnevnom radu. Rezultat nadnacionalizacije politika u pojedinim oblastima je sa jedne

⁷⁹ Za analizu konkretnih slučajeva vidi npr. Friedrich, *ibid.*,

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Kvarik, *ibid.*

⁸² Sažeta analiza odnosa organizacija civilnog društva sa državom u Italiji, Latviji, Holandiji, Poljskoj i Velikoj Britaniji se može naći u Fazi, *Eloize and Jeremy Smith, Civil dialogue: making it work better*, Study Commissioned by the Civil Society Group, 2006.

strane uzrokovao trend nadnacionalizacije NVO, ali i programska prilagođavanja OGD koje su bile aktivne u tim oblastima. Postoje različite procene u vezi sa brojem ljudi uključenih u lobiranje i brojem organizacija koje pokušavaju da utiču na proces odlučivanja EU; kao primer poslužiće podatak da Evropski Parlament ima registrovanih 5000 lobista koji predstavljaju 2100 organizacija, sa sedištem ili kancelarijom u Briselu. „Hiljade organizacija prate proces odlučivanja EU i uspostavile su veze sa institucijama poput Evropskog parlamenta i Evropske komisije“.⁸³

Pored klasičnih međunarodnih organizacija i think-tankova (Amnesty International, Human Rights Watch, Centre for European Reform) koje su Brisel prepoznale kao relevantnu adresu za sopstvene inicijative, pojavila se i nova forma organizovanja tzv. „evropske mreže NVO“. Kišobran (*umbrella*) organizacije poput CEDAG, European Public Health Alliance, Social Platform, ECAS, Concord se najčešće organizuju u formi „mreže mreža“ NVO iz država članica ili čak mreža organizacija civilnog društva iz država članica. Tako na primer, mreža ekoloških organizacija iz jedne države članice priključuje se evropskoj mreži Green-10. Beleži se čak i trend udruživanja evropskih mreža, kao što je na primer *EU Civil Society Contact Group* koja okuplja šest velikih sektorskih mreža (*CONCORD*, evropska konfederacija za razvoj i humanitarnu pomoć, *Culture Action Europe*, *EPHA* - Evropska mreža za javno zdravlje, *EUCIS-LLL* - Evropska platforma civilnog društva za celoživotno učenje, *EWL* - Evropski ženski lobi, *Green10* - grupa vodećih NVO na EU nivou posvećenih zaštiti životne sredine, *HRDN* - Mreža za Ljudska prava i demokratiju i *Social Platform*).

Razlozi za ovakav način organizovanja su mnogostruki. Kao prvo, članstvo u evropskim mrežama/organizacijama otvara mogućnosti NVO da ostvare uticaj na važan centar odlučivanja - Brisel. Korišćenje briselske rute za ostvarivanje ciljeva NVO se na ovaj način olakšava, i smanjuju se troškovi takvog delovanja. Ograničenost kapaciteta evropskih institucija i njihova skolnost davanja prednosti evropskim mrežama umanjuju efekte pojedinačnih fragmentarnih inicijativa civilnog društva.

Drugo, ovakva forma praktikovanja prava na udruživanje daje snažniji legitimitet organizovanom civilnom društvu zbog veće reprezentativnosti evropskih organizacija/mreža. „Udruženja udruženja“ imaju potencijal da višestruko multiplikuju građansku podršku, te jedna „mreža mreža“ na posredan način može predstavljati hiljade građana. Ovakav legitimitet mreže organizacija čini kredibilnijim partnerom za dijalog, a njihove predloge i inicijative javnog zagovaranja kvalitetnijim.

Konačno, ove kišobran organizacije omogućavaju razmenu iskustava i znanja među organizacijama. Koristeći platforme kao deliberativne i razmenske forume, organizacije podižu sopstvene kapa-

⁸³ Geir Ove Kvarik, *Organised civil society in the EU constitution-making process*, u Fossum, Schlesinger and Kvarik (eds) *Public Sphere and Civil Society*, ARENA Report 2/07.

citete za efektivno reprezentovanje interesa građana kako na nacionalnom tako i na evropskom nivou. Pojedine evropske organizacije, poput ECAS-a ili EUCLID-a specijalizuju se upravo za podizanje kapaciteta organizacija civilnog društva koje su njihove članice i facilitiranje njihovog odnosa sa briselskim institucijama. Optimizacija resursa i druge koristi koje imaju od međusobne saradnje su vrlo snažan podsticaj organizacijama civilnog društva iz država članica da se umrežavaju na nivou EU.

Izbor iz literature

Eriksen, Erik Oddvar and Fossum, John Erik (2004): *Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assesed*, International Political Science Review, Vol 25, No.4.

Friedrich, Dawid (2007): *Old Wine in New Bottles? The Actual and Potential Contribution of Civil Society Organisations to Democratic Governance in Europe*, RECON working papers www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONonlineWorkingPapers.html

Habermas, Jirgen (2002a): *Građanstvo i nacionalni identitet: Neka razmišljanja o budućnosti Evrope*, Nacija, kultura i građanstvo, ed. Slobodan Divjak, Službeni list SRJ, Beograd.

Keane, John (2001): *Global Civil Society*, The yearbook of Civil Society, LSE, London.

Koopmans, R. and Pfetch, B. (2007): *Towards a Europeanised Public Sphere? Comparing political actors and the media in Germany*, u Fossum, Schlesinger and Kvarck (eds) *Public Sphere and Civil Society*, ARENA Report 2/07.

Kvarck, Geir Ove (2007): *Organised civil society in the EU constitution-making process*, u Fossum, Schlesinger and Kvarck (eds) *Public Sphere and Civil Society*, ARENA Report 2/07.

Maloney, W. A., & Deth, J. W. V. (2008): *Civil society and governance in Europe: from national to international linkages*. Edward Elgar Publishing.

Ofe, Claus and Preuss, Ulrich (2006): *The problem of Legitimacy in the European Polity: Is Democratization the Answer?*, u Colin Crouch and Wolfgang Streeck (eds.), *The Diversity of Democracy, Corporatism, Social Order and Political Conflict*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.

Pavlović, Vukašin (2004): *Civilno društvo i demokratija*, Čigoja, Beograd.

Rumford, Chris (2003): *European Civil Society or Transnational Social Space?: Conceptions of society in discourse of EU citizenship, governance, and the democratic deficit- an emerging agenda*, European Journal of Social Theory 2003;6;25, SAGE, London.

Schmitter, Philippe (1996): *How to democratize the emerging Euro-polity: Citizenship, Representation, Decision making*, Mimeo.

Zaključci i preporuke sa konferencije

Povezivanje civilnog društva Zapadnog Balkana sa platformama civilnog društva i nevladinim organizacijama Evropske unije

11-12. decembar 2006, Beograd, Srbija

Opšti zaključak ove konferencije je da je potrebno uspostaviti saradnju sa „evropskim“ nevladinim organizacijama i ustanovljeno je da mogućnosti za to postoje. Postoje bar dva razloga za jačanje saradnje između organizacija civilnog društva (OCD) iz zemalja članica Evropske unije i mreža, udruženja i socijalnih platformi civilnog društva koje svoje sedišta imaju u EU sa jedne strane, i civilnih društava iz (potencijalnih) država kandidata, sa druge:

Prvo, organizacije civilnog društva vrše pritisak da im se omogući veća reprezentativnost u svim zemljama, ali i pri globalnim institucijama kao što su Ujedinjene nacije, Svetska banka, Međunarodni monetarni fond ili Svetska trgovinska organizacija. Međutim, Evropska unija prepoznaje civilno društvo kao „treću komponentu“ upravljanja EU, jer ono vrši „funkciju posrednika između države, tržišta i građana“, što je formalno izraženo u Komunikatu Evropske komisije 2000/11 (EU Commission Communication (2000) 11) koji se bavi jačanjem partnerstva između Komisije i drugih tela EU i organizacija civilnog društva. Ovakvo kreiranje politika unutar EU od prvorazrednog je značaja i interesa za OCD iz država kandidata i potencijalnih kandidata, i to iz **dva razloga**:

- Uspostavljanjem podudarnog mehanizma dijaloga sa svojim vladama, OCD iz (potencijalnih) zemalja članica doprinose jačanju demokratske vladavine i dobrog upravljanja u svojim zemljama, odnosno evropeizaciji svog političkog prostora;
- Putem saradnje sa organizacijama civilnog društva EU i članstva u njihovim građanskim mrežama i asocijacijama, OCD iz (potencijalnih) zemalja članica bi omogućile prenošenje i ugradnju evropskih vrednosti, normi i standarda u lokalne politike i razvoj.

Drugo, Evropska komisija u svom Komunikatu 2005/290 (EU Commission Communication (2005) 290) naglašava značaj dijaloga između civilnog društva Evropske unije i država kandidata. Na osnovu iskustva prethodnog talasa proširenja Komisija navodi „da je potrebno da svako buduće proširenje bude praćeno snažnim, dubinskim i trajnim dijalogom između društava država kandidata i država članica Evropske unije, kao i između društava država kandidata i institucija EU“.

Sistemska i sveobuhvatna saradnja između OCD Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana, čija budućnost „leži u Evropskoj uniji“, treba da doprinese: većoj efikasnosti napora OCD Zapadnog Balkana u približavanju njihovih društava i zemalja Evropskoj uniji; ubrzanju evropeizacije društava i država Zapadnog Balkana; davanju većeg prioriteta interesima i potrebama društava Zapadnog Balkana na agendi EU; uklanjanju predrasuda prema zemljama Zapadnog Balkana unutar EU; boljem razumevanju usklađenosti interesa Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana; promovisanju dostignuća zemalja i društava Zapadnog Balkana na njihovom putu ka EU i time smanjivanju „zamora od proširenja“, što je zapravo samo elegantan naziv za „strah od proširenja“.

Polazeći od ovih opštih pretpostavki, preporuke radnih grupa, koje su dopunjene na završnoj plenarnoj diskusiji, identifikuju tri glavna polja delovanja:

Prvo, potrebno je dodatno osnažiti kapacitete za uzajamnu saradnju, iako je civilno društvo Zapadnog Balkana do sada već znatno razvilo svoje kapacitete. Ovo se može postići promovisanjem umrežavanja, kako na nacionalnom tako i na regionalnom nivou a na osnovu različitih modela koji postoje u EU, i to izgradnjom kapaciteta za zagovaranje i lobiranje OCD Zapadnog Balkana kako kod EU tako i kod nacionalnih vlada, kao i unapređenjem programa koji su usmereni na informisanje o procesima donošenja odluka u EU;

Drugo, saradnja između OCD Zapadnog Balkana i OCD i platformi Evropske unije kao ravnopravnih partnera treba da se razvija kroz: razmenu dobrih praksi; zajedničke projekte koji su usmereni na sprovođenje razvojnih strategija i omogućavanje približavanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji; zajedničke projekte zagovaranja i lobiranja u korist interesa zemalja Zapadnog Balkana; pronalaženje alternativnih modela saradnje kada je to potrebno kako bi se uvećale koristi a smanjili troškovi (npr. pridruženo članstvo OCD u građanskim mrežama EU, smanjene članarine ili članstvo jedne NVO koja predstavlja grupu NVO);

Treće, potrebno je pojačati komunikaciju i saradnju između OCD Zapadnog Balkana i institucija EU jer je neophodno nastaviti programe podrške nevladinom sektoru u zemljama Zapadnog Balkana i razvijati mehanizme ranog upozoravanja, u čemu OCD mogu imati važnu ulogu (npr. pisanje alternativnih izveštaja kao dobra praksa).

Organizacije i platforme iz EU koje su učestvovalе na konferenciji:

European Citizens' Advice Service (ECAS)

European Environmental Bureau (EEB)

CEE Bank Watch

European Anti-Poverty Network (EAPN)

European Public Health Alliance (EPHA)

European Peace Liaison Office (EPLO)



CONF/PLE(2009)CODE1

Kodeks dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka

Usvojen na Konferenciji INGOs⁸⁴ na sastanku 1. oktobra 2009. godine

⁸⁴ INGOs – International Non Governmental Organizations (Međunarodne nevladine organizacije)

Jedna od najvećih briga savremenih demokratija je otuđivanje građana od političkih procesa. U tom kontekstu, kao i u mnogim drugim, civilno društvo predstavlja važan element demokratskih procesa. Ono omogućuje građanima alternativni način, pored onog koji nude političke partije i lobiji, da kanališu drukčiji pogled na stvari i obezbeđuje raznovrsna interesovanja u procesu donošenja odluka.

Komitet ministara Saveta Evrope je izrazio priznanje – u Preporuci Komiteta Ministara [CM/Recommendation (2007)] od 14. oktobra 2007. – za „bitni doprinos nevladinih organizacija razvoju i realizaciji demokratije i ljudskih prava, naročito putem promovisanja javne svesti, učestvovanja⁸⁵ u javnom životu i obezbeđivanja transparentnosti i odgovornosti državnih institucija“.

Na sastanku Foruma za budućnost demokratije Saveta Evrope, održanom u Švedskoj u junu 2007, učesnici su zatražili od Konferencije INGO Saveta Evrope da pripremi Kodeks dobre prakse civilnog učešća, koji će obuhvatiti teme kao što su mehanizmi učestvovanja NVO u procesima donošenja odluka i uključenost civilnog društva u javnu politiku.

Tako je Konferencija INGO na osnovu toga preuzela odgovornost da uradi nacrt Kodeksa dobre prakse civilnog učešća u procesu donošenja odluka. Ovaj dokument iznosi logičku podlogu, okvir i sredstva za pojačano civilno učešće. Dokument su pripremili iskusni predstavnici civilnog društva, zatim je bio razrađen u sve-evropskom konsultativnom procesu, testirali su ga i komentarisali članovi nacionalnih i međunarodnih nevladinih organizacija (NVO) i već ga koriste aktivisti i predstavnici vlasti.

Konferencija međunarodnih NVO Saveta Evrope proizvela je lak za upotrebu, strukturiran i pragmatičan instrument namenjen donosiocima odluka i organizovanom civilnom društvu, uključujući NVO.

⁸⁵ U tekstu se koriste termini „učesće“ i „učestvovanje“ sa istim značenjem

Kodeks nudi čitav spektar dobrih praksi. On nije obavezujući, ne propisuje pravila i ne zahteva mehanizme za svoje sprovođenje. On svim akterima u demokratskom procesu nudi smernice zasnovane na konkretnom praktičnom iskustvu dijaloga i saradnje između NVO i državnih institucija. Krajnji cilj je da olakša njihove međusobne odnose i da poveća osnaživanje građana i njihovo učešće u demokratskim procesima na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou.

Konferencija je tražila savete i inpute od ostalih institucija Saveta Evrope. I Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope i Parlamentarna skupština Saveta Evrope pozdravili su Kodeks dobre prakse: Kongres je spreman da doprinese njegovoj promociji i da ga koristi u svom radu, a Parlamentarna skupština je, sa svoje strane, istakla posebnu važnost e-alatki u učestvovanju.

Ovaj instrument treba da ima i imaće političke reperkusije. On će dati podsticaj i potporu sadašnjem trendu među lokalnim, regionalnim i nacionalnim vlastima da se konsultuju i sarađuju sa civilnim društvom u uvođenju savremenih alatki u demokratsko upravljanje, te istovremeno produbljuvanje učešća građana u javnom životu.

II. Ciljevi i namena

Osnovni cilj ovog Kodeksa dobre prakse za građansko učešće jeste da doprinese stvaranju podsticajnog okruženja za NVO u zemljama članicama Saveta Evrope i u Belorusiji tako što će se na evropskom nivou definisati set opštih principa, smernica, oruđa i mehanizama za građansko učešće u političkim procesima donošenja odluka. Namera je da se Kodeks dobre prakse za građansko učešće primenjuje na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou. Kodeks dobre prakse za građansko učešće zasniva se na stvarnim iskustvima NVO širom Evrope, koje međusobno dele svoju dobru praksu i valjane metode angažmana s državnim institucijama.

Dodatni cilj Kodeksa dobre prakse za građansko učešće jeste da bude relevantno i delotvorno oruđe za NVO, od lokalnog do međunarodnog nivoa, tokom njihovog dijaloga s parlamentom, vladom i državnim institucijama. Cilj ovog kodeksa je da bude interaktivni instrument i da bude usmeren na akcije da bi bio koristan kako NVO, tako i državnim institucijama svuda u Evropi. Kao jedan od načina podrške primeni ovog Kodeksa dobre, postojaće i banka studija slučajeva, kao i dodatni set praktičnih alatki.

Ovaj Kodeks dobre prakse za građansko učešće namenjen je nacionalnim NVO, uključujući regionalne i lokalne organizacije u državama članicama Saveta Evrope i Belorusiji, kao i organizacijama na evropskom i međunarodnom nivou.

Druga ciljna grupa su državne institucije (parlament, vlada i javna administracija na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou). Ciljna grupa je široka, ali svrha Kodeksa dobre prakse za građansko učešće jeste da ima segmenata koji se mogu koristiti na svim nivoima javne administracije.

III. Opšti okvir za građansko učešće

III.i Parametri građanskog društva

Nevladine organizacije i organizovano građansko društvo su bitni saradnici u razvoju i realizaciji demokratije i ljudskih prava. Definicija NVO koju je sročio Savet Evrope može se naći u Preporuci Saveta ministara (2007) 14, u kojoj se konstatuje da su „NVO volonterska samoupravljajuća tela ili organizacije osnovane da bi sledile ciljeve svojih osnivača ili članova, a kojima se u biti ne stiče profit”. S tim u vezi, termin kodeks dobre prakse za građansko učešće odabran je da bi se odnosio na organizovano građansko društvo, uključujući volonterske grupe, neprofitne organizacije, udruženja, fondacije, dobrotvorne grupe, kao i zajednice zasnovane na geografskim ili interesnim osnovama, te grupe za javno zastupanje. Osnovne delatnosti NVO usmerene su na vrednosti socijalne pravde, ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava. U ovim oblastima, svrha NVO je da promoviše ideje i da unapređuje živote ljudi.

Nevladine organizacije predstavljaju ključnu komponentu učestvovanja u otvorenom, demokratskom društvu putem angažovanja velikog broja pojedinaca. Činjenica da su mnogi od ovih pojedinaca takođe glasači naglašava komplementaran odnos s reprezentativnom demokratijom.

Proces donošenja odluka može imati koristi od znanja i nezavisne ekspertize NVO. To je navelo vlade na svim nivoima, od lokalnih i regionalnih do nacionalnih, kao i međunarodne institucije, da iskoriste relevantno iskustvo i kompetentnost NVO koje bi mogle da im pomažu u razvoju i sprovođenju politike. One uživaju jedinstveno poverenje svojih članova i društva da će obznaniti šta njih zanima, da će predstavljati njihove interese i da će postići da budu uključene u događanja i na taj način obezbediti ključni doprinos razvoju politike.

Ovaj tekst stavlja težište na doprinos organizovanog građanskog društva demokratskim procesima i nije usredsređen na povezano pitanje građanskog učestvovanja, tj. na pojedince. U ovom slučaju se podrazumeva da čin razvijanja udruženja i organizacija zajednice predstavlja čin nezavisne društvene organizacije i da nije usredsređen samo na pojedinačnu akciju. Podrazumeva se da organizovane grupe

postoje da bi potpomogle potrebe svojih članova, te da bi bile od koristi široj društvenoj zajednici; zbog toga one deluju kao ključni kanal učestvovanja i kao faktor angažovanja građana.

III.ii Principi građanskog učešća

Da bi negovale konstruktivne odnose, NVO i državne institucije na različitim nivoima treba da deluju na sledećim zajedničkim principima:

Učešće

Nevladine organizacije prikupljaju i kanališu gledišta svojih članova, korisničkih grupa i zainteresovanih građana. Ovaj doprinos obezbeđuje ključnu vrednost političkom procesu donošenja odluka pojačavajući kvalitet, razumevanje i dugoročniju primenu inicijative te politike. Preduslov za ovaj princip je da su procesi za učešće otvoreni i pristupačni, zasnovani na dogovorenim parametrima za učešće.

Poverenje

Otvoreno i demokratsko društvo zasniva se na poštenim međusobnim odnosima između aktera i sektora. Iako NVO i državne vlasti imaju različite uloge, zajednički cilj da se poboljša život ljudi može se postići na zadovoljavajući način samo ako je zasnovan na poverenju koje podrazumeva transparentnost, uvažavanje i uzajamno poverenje.

Odgovornost i transparentnost

Delovanje u javnom interesu zahteva otvorenost, obaveznost, jasnoću i odgovornost, kako NVO, tako i državnih institucija, uz transparentnost u svim fazama.

Nevladine organizacije moraju biti priznate kao slobodna i nezavisna tela što se tiče njihovih ciljeva, odluka i aktivnosti. One imaju pravo da deluju nezavisno i da javno zastupaju pozicije različite od pozicija vlasti, s kojima inače mogu saradivati.

III.iii Uslovi za građansko učešće

Uslovi koji omogućavaju udruživanje dobro su dokumentovani. U skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (ECHR), zahteva se sloboda izražavanja (član 10 ECHR) i sloboda okupljanja i udruživanja (član 11 ECHR), kao i odgovarajuća sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava.

Da bi se osiguralo da će bitni doprinosi NVO biti bez diskriminacije sadržani u političkom procesu donošenja odluka, zahteva se podsticajni ambijent. Uslovi za takav ambijent uključuju vladavinu prava, pridržavanje osnovnih demokratskih principa, političku volju, povoljno zakonodavstvo, jasne procedure, dugoročnu podršku i resurse za održivo građansko društvo, te zajednički prostor za dijalog i saradnju. Ovi uslovi dopuštaju konstruktivne odnose između NVO i državnih institucija, izgrađene na uzajamnom poverenju i međusobnom razumevanju participativne demokratije.

IV. Kako se angažovati

Da bi zadovoljio glavni cilj politike Kodeksa dobre prakse za građansko učešće, kao i da bi osigurao njenu relevantnost i praktičnu primenljivost za NVO prilikom njihove uključenosti u politički proces donošenja odluka, ovaj odeljak prikazuje u glavnim crtama kako građansko društvo može učestvovati.

U ovom procesu postoje dve međusobno povezane dimenzije. Kao prvo, nivoi učestvovanja opisani su u odeljku III.i, razvrstani prema intenzitetu koji se pojačava, od jednostavnog davanja informacija do konsultacije, dijaloga i najzad partnerstva između NVO i državnih institucija. Kao drugo, koraci u procesu donošenja političkih odluka prikazani su u kraćim crtama u odeljku III.ii. Naime, reč je o šest koraka koje preduzimaju državne institucije od postavljanja programa rada preko sprovođenja do nadgledanja i preformulisanja.

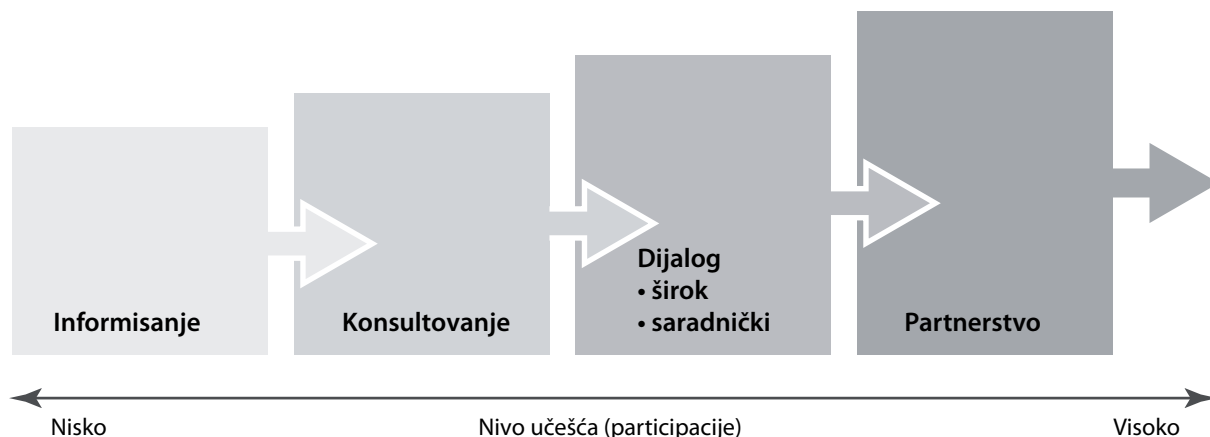
Poseban odeljak (III.iii) nudi oruđe koje se može primeniti u bilo kojoj fazi i koje obezbeđuje višeslojnu podršku procesu učestvovanja.

Ovi elementi se zatim kombinuju da bi oblikovali matricu građanskog učešća (IV) koja daje vizuelnu prezentaciju međusobno povezane prirode procesa.

IV.i Različiti nivoi učešća

Uključenost NVO u različite korake procesa donošenja političkih odluka varira u zavisnosti od intenziteta učestvovanja. Postoje četiri postepena nivoa učestvovanja, od nivoa koji je najmanje participativan do onoga koji je to najviše. To su: informacija, konsultacija, dijalog i partnerstvo. Oni se mogu primeniti u svakom koraku procesa donošenja odluka, ali su često posebno relevantni u izvesnim tačkama procesa.

80



1. Informacija

Pristup informaciji je osnova za sve naredne korake uključenosti NVO u proces donošenja političkih odluka. Ovo je relativno nizak nivo učestvovanja koji se obično sastoji od jednosmernog dobijanja informacija od državnih institucija i ne zahteva se niti se očekuje međusobna povezanost sa NVO ili njeno sudelovanje.

Informacije su relevantne za svaki korak u procesu donošenja odluka.

2. Konsultacija

Ovo je oblik inicijative kad državne institucije zatraže mišljenje NVO o određenoj temi politike ili razvoja. Konsultacija obično uključuje informisanje NVO od strane državnih institucija o tekućem razvoju politike i traženje komentara, stavova i povratne informacije. Inicijativa i teme potiču od državnih institucija, a ne od NVO.

Konsultacija je relevantna za sve korake u procesu donošenja odluka, pogotovo za izradu nacrtu, monitoring i preformulisanje.

3. Dijalog

Inicijativu za dijalog može preduzeti bilo koja strana i on može biti ili **širok** ili **saradnički**.

Široki dijalog je dvosmerna komunikacija izgrađena na uzajamnim interesima i potencijalno zajedničkim ciljevima da bi se obezbedila redovna razmena stavova. On se kreće u rasponu od otvorenih javnih rasprava do specijalizovanih sastanaka između NVO i državnih institucija. Diskusija ostaje širokog raspona i nije izričito vezana za tekući proces razvoja politike.

Saradnički dijalog se izgrađuje na zajedničkim interesima za određeni razvoj politike. Saradnički dijalog obično dovodi do zajedničke preporuke, strategije ili zakona. Saradnički dijalog ima veću snagu od širokog dijaloga zato što se sastoji od zajedničkih, obično čestih i redovnih sastanaka na kojima se razvijaju osnovne strategije politike i koji često dovodi do dogovorenih rezultata.

Dijalog je veoma cenjen u svim koracima ciklusa političkog donošenja odluka, ali je bitan za postavljanje programa rada, izradu nacrtu i preformulisanje.

4. Partnerstvo

Partnerstvo podrazumeva zajedničku odgovornost na svakom koraku u političkom procesu donošenja odluka, od postavljanja programa rada, izrade nacrtu i sprovođenja inicijativa politike. To je najviši oblik učestvovanja.

Na ovom nivou, NVO i državne institucije sastaju se radi bliske saradnje, pri čemu su, međutim, NVO i dalje nezavisne i imaju pravo da sprovode kampanje i da deluju bez obzira na partnersku situaciju. Partnerstvo može obuhvatati aktivnosti kao što je delegiranje određenih zadataka nekoj NVO, na primer pružanje usluga, kao i participatorni forumi i osnivanje tela koja donose zajedničke odluke, uključujući i ona za dodelu resursa.

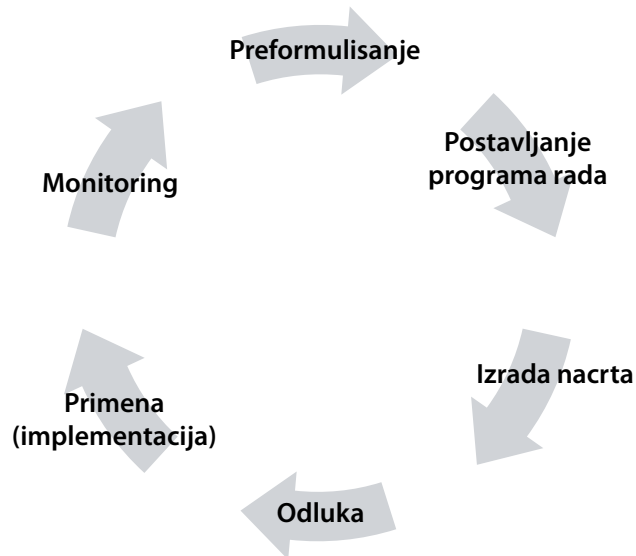
Partnerstvo se može zasnovati na svakom koraku političkog procesa donošenja odluka, a posebno je relevantno za postavljanje programa rada ili koraka koji se sprovode prilikom implementacije.

IV.ii Koraci u političkom procesu donošenja odluka

Niže prikazan ciklus definiše šest različitih koraka procesa donošenja političkih odluka, postavljanje programa rada, izrada nacrtu, donošenje odluka, sprovođenje politike, monitoring i preformulisanje politike. Svaki korak nudi mogućnosti uzajamnog dejstvovanja NVO i državnih institucija.

1. Postavljanje programa rada

Politički program rada dobija saglasnost parlamenta i vlade, ali ga mogu oblikovati NVO ili grupe NVO putem kampanja i lobiranja za probleme, potrebe i interese. Nove inicijative politike često su rezultat uticaja kampanja koje sprovode NVO. Tokom ovog koraka cilj NVO je da utiču na donosiocce



odluka u ime kolektivnog interesa, te da se ponašaju na način koji je komplementaran sa političkom debatom.

Doprinosi NVO:

- **Javno zastupanje:** pokreće pitanja koja se tiču interesa i potreba određene korisničke grupe, te gledišta ili opšteg javnog interesa koji nisu pokriveni zakonima ili drugim dokumentima, instrumentima ili merama politike.
- **Informisanje i podizanje svesti:** sa državnim institucijama, NVO dele otkrića do kojih su došle, uključuju i predstavljaju članove, korisnike i ključne grupe građana, te deluju kao kanali kojima se dolazi do građana; da se sluša, reaguje i informiše.
- **Stručnost i saveti:** eksperti sa znanjem o određenoj temi igraju ključnu ulogu u postavljanju političkog programa. Njihove analize i istraživanja prepoznaju tekuće i buduće potrebe društva i omogućuju bitne perspektive.
- **Inovacija:** razvoj novih rešenja i pristupa; pokazivanje kako se oni mogu uneti u politički program rada.

- **Pružanje usluga:** ključni akter u oblikovanju politike i u stvaranju alternativnih usluga, ili onih koje još ne postoje, za određene grupe korisnika.

Odgovornost državnih institucija:

- **Podeliti informacije s drugima:** obezbeđivanje ažuriranih, tačnih i blagovremenih informacija u formatu koji je pristupačan svim zainteresovanim stranama
- **Procedure:** razvijati i pridržavati se transparentnih procesa donošenja odluka. Obezbediti jasne, otvorene i pristupačne procedure za učešće
- **Obezbeđivanje resursa:** omogućiti aktivno učešće građanskog društva putem, na primer, obezbeđenja budžeta, podrške u vidu bespovratne pomoći ili administrativnih usluga
- **Brzo reagovanje:** obezbediti aktivnu uključenost relevantnih predstavnika državnih institucija; slušati, reagovati i davati povratnu informaciju

Korisna oruđa i mehanizmi:

Informacija:

- **Lak i otvoren pristup** relevantnim, tačnim i blagovremenim **informacijama** o procesu politike, dokumentima i političkim donosiocima odluka, npr. on-lajn baze podataka
- **Istraživanje**, da bi se razumeo neki aktuelan problem, kao i razrada predloženih rešenja
- **Kampanje i lobiranje** od strane NVO na podizanju svesti, kao što su dokumenta o politici, poster i leci, internet sajtovi, saopštenja za štampu i javne prezentacije
- **Internet sajt** sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja

Konsultacija:

- **Podnošenje peticije** može se vršiti putem interneta (on-lajn), kao što je e-peticija ili veb-forum
- **Konsultacija**, korišćenjem on-lajn ili drugih tehnika, da bi se od zainteresovanih grupa saznalo o njihovim interesovanjima i prikupile sugestije

Dijalog:

- **Javne rasprave i javni forumi**, sa zainteresovanim grupama, da bi se identifikovali i protumačili osetljivost i interesi različitih grupa
- **Forum građana i budući saveti** koji će razgovarati sa građanima i NVO
- **Ključni kontakt u vladi** koji će omogućiti građanskom društvu pristup informacijama o tekućim inicijativama politike

Partnerstvo:

- **Radna grupa ili odbor** osnovani kao stalna ili *ad hoc* grupa eksperata koji će davati savete o prioritetima politike

2. Izrada nacrtu

Državne institucije obično imaju čvrsto ustanovljene procese za izradu nacrtu politike. Pri tom, NVO su često uključene u oblasti kao što je prepoznavanje problema, predlaganje rešenja i obezbeđivanje dokaza za predlog koji im je najvažniji, na primer, putem intervjua ili istraživanja. Omogućavanje prilika za konsultaciju treba da bude ključni element u ovom koraku, kao i različiti oblici dijaloga kojima se od ključnih zainteresovanih strana prikuplja input.

Doprinos NVO:

- **Javno zastupanje:** garantuje da se razmatraju potrebe i interesi zainteresovanih strana na koje nacrt politike ima uticaja
- **Informisanje i podizanje svesti:** NVO informišu svoje članove, korisnike i ključne grupe građana o procesu izrade nacrt
- **Stručnost i saveti:** omogućuju analize i istraživanje o problemima o kojima je reč ili pokreću dodatne prioritete koje treba uključiti u nacrt politike
- **Inovacija:** obezbeđuje rešenja putem uvođenja novih pristupa, praktičnih rešenja i konkretnih modela koji donose korist određenim grupama korisnika
- **Pružanje usluga:** input za nacrt politike da bi se osiguralo razmatranje određene potrebe njihovih korisnika, te da su ispunjeni potrebni uslovi
- **Funkcija „psa čuvara”⁸⁶:** prate proces izrade nacrt da bi proverile da li se razmatraju interesi zainteresovanih grupa, te da li je proces inkluzivan i transparentan

Odgovornost državnih institucija:

- **Podeliti informacije s drugima:** obezbeđivanje blagovremenih i sveobuhvatnih informacija o tekućim konsultativnim procesima
- **Procedure:** razvijati i pridržavati se minimuma konsultativnih standarda, kao što su jasni ciljevi, pravila za učešće, vremenski okviri, kontakti, itd. Organizovati otvorene konsultativne sastanke, uključujući poziv svim potencijalnim zainteresovanim stranama
- **Obezbeđivanje resursa:** obezbediti odgovarajuće vremenske rokove i sredstva za konsultacije da bi se osiguralo učešće različitih nivoa građanskog društva

⁸⁶ Na engleskom jeziku „watch dog” – podrazumeva nadzornu funkciju

- **Brzo reagovanje:** obezbediti aktivnu uključenost relevantnih predstavnika državnih institucija; slušati, reagovati i davati povratnu informaciju o reagovanjima na konsultacije

Korisna oruđa i mehanizmi:

Informacija:

- **Otvoren i slobodan pristup dokumentima politike,** uključujući jedinstven informativni punkt za nacrt politike, gde javnost može dobiti informacije u različitim formatima
- **Internet sajt** sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja
- **Kampanje i lobiranje** da bi se oblikovao nacrt politike kroz dokumenta o stavu po nekom pitanju, pisma, manifesti
- **Internet prenos** sa rasprava, sastanaka i debata, što ljudima omogućava da neposredno gledaju i slušaju
- **Istraživanje,** da bi se obezbedio input za proces izrade nacrtu politike

Konsultacija i dijalog:

- **Rasprave i paneli sa pitanjima i odgovorima** sa zainteresovanim grupama da bi se identifikovali i protumačili osetljivost i interesi i prikupili predlozi, licem u lice ili on-lajn.
- **Ekspertski seminari i sastanci** u koje su uključeni eksperti za razvoj specijalizovanih istraživanja ili studija koje se mogu koristiti u izradi nacrtu.
- **Odbori u kojima ima raznovrsnih zainteresovanih strana i savetodavna tela** koja se sastoje od ili u koje su uključeni predstavnici sektora NVO; mogli bi biti stalni ili *ad hoc*.

Partnerstvo:

- **Zajednički rad na nacrtu:** aktivna uključenost u izradu delova nacrtu zakonodavnog procesa.

3. Odluka

Oblici političkog donošenja odluka variraju zavisno od nacionalnog konteksta i zakonodavstva. Zajedničke karakteristike su uspostavljanje direktive politike vlade preko ministarstava; ili zakonodavstvo, kao što je usvajanje zakona putem glasanja u parlamentu, ili javni referendum, koji onda zahteva podsticajno zakonodavstvo. Nacrti zakona i predlozi treba da budu otvoreni za input i učešće NVO. Državne institucije treba da procene različita gledišta i mišljenja pre donošenja odluke. U ovom koraku konsultacija je ključna za odluku koja se zasniva na informacijama. Međutim, konačna snaga odluke leži na javnim institucijama, osim ako se odluka donosi putem javnog glasanja, referenduma ili mehanizma zajedničkog odlučivanja.

Doprinos NVO:

- **Javno zastupanje:** uticati na donosiocima odluka pre glasanja
- **Informisanje i podizanje svesti:** informisati članstvo, korisnike i ključne grupe građana o političkim odlukama i njihovim mogućim efektima
- **Stručnost i saveti:** vršenje detaljne analize da bi se donosioci odluka informisali i da bi se na njih uticalo
- **Funkcija „psa čuvara“:** prate proces donošenja odluka da bi se proverilo da li je demokratski, transparentan i optimalno delotvoran.

Odgovornost državnih institucija:

- **Podeliti informacije s drugima:** obezbeđivanje informacija o politikama koje su trenutno u procesu donošenja odluka

- **Procedure:** ponuditi i slediti procedure za mehanizme odlučivanja u saradnji, tamo gde je to primenjivo
- **Obezbeđivanje resursa:** omogućiti i podržati aktivno učešće građanskog društva uključivanjem NVO u korake donošenja odluka
- **Brzo reagovanje:** slušati, razmatrati i reagovati na input građanskog društva

Korisna oruđa i mehanizmi

Informacija:

- **Kampanje i lobiranje** da bi se uticalo na donosioce odluka, na primer, koristeći letke, internet sajtove, saopštenja za štampu i javne prezentacije

Konsultacija i dijalog:

- **Otvorene plenarne sednice ili sastanci odbora** da bi se obezbedio otvoreni pristup debatama tokom donošenja odluka

Partnerstvo:

- **Zajedničko donošenje odluka** putem foruma, konferencija za postizanje konsenzusa i drugih participatornih sastanaka
- **Zajedničko odlučivanje**, kao što je participativno budžetiranje

4. Implementacija

Ovo je korak tokom kojeg su mnoge NVO najaktivnije, na primer u pružanju usluga i realizaciji projekata. Veliki deo posla koji NVO obave tokom prethodnih koraka uključuje pokušaje da se utiče na sprovođenje politike. Ova faza je posebno važna da bi se osiguralo da će nameravani rezultat biti

postignut. Pristup jasnim i transparentnim informacijama o očekivanjima i mogućnostima tokom ovog koraka je bitan, kao i aktivna partnerstva.

Doprinos NVO:

- **Informisanje i podizanje svesti:** prvenstveno usredsređenost na podizanje svesti javnosti, te objašnjavanje prednosti ili nedostataka i uticaja politike
- **Pružanje usluga:** jedan ključni akter u sprovođenju inicijativa politike često snosi glavnu odgovornost za njihovo izvršenje
- **Funkcija „psa čuvara“:** da bi se procenilo i osiguralo da se politika sprovodi kako je namеровано, bez štetnih nuspojava

Odgovornost državnih institucija:

- **Podeliti informacije s drugima:** obezbeđivanje informacija o strategijama implementacije, procedurama javnih tendera i smernicama projekta
- **Procedure:** slediti ustanovljena pravila za sprovođenje politike
- **Obezbeđivanje resursa:** omogućiti aktivno učesće građanskog društva u koracima implementacije putem, na primer, obezbeđenja budžeta, podrške u vidu bespovratne pomoći ili administrativnih usluga
- **Brzo reagovanje:** biti na raspolaganju i reagovati na određene potrebe nastale zbog okolnosti vezanih za sprovođenje politike

Korisna oruđa i mehanizmi:

Informacija:

- **Otvoren i slobodan pristup** dokumentima iz javnog sektora koji su u vezi sa projektima i odlukama o implementaciji
- **Internet sajt** sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja
- **Upozorenja putem mejla**, kojima se najavljaju predstojeći projekti i mogućnosti finansiranja
- **FAQ (najčešće postavljana pitanja)** on-lajn ili drugi kanali koji pružaju informacije predstavljene u obliku pitanja i odgovora, a čiji je cilj da se obezbedi praktična pomoć
- **Javno objavljena tenderska procedura** da bi se obezbedio otvoren i transparentan proces pružanja usluga

Konsultacija:

- **Događaji, konferencije, forumi i seminari** radi informisanja i rasprave o sprovođenju politike sa NVO i javnošću

Dijalog:

- **Seminari za izgradnju kapaciteta** da bi se povećalo znanje i kapaciteti potrebni za implementaciju
- **Seminari – obuka** za NVO i državne institucije na određene teme koje se odnose na implementaciju, kao što su prijave za nabavke, projekat i finansiranje

Partnerstvo:

- **Strateško partnerstvo**, pri čemu NVO i državne institucije uspostavljaju partnerstvo radi sprovođenja politike; ovo se može kretati u rasponu od malih oglednih programa do odgovornosti za potpunu implementaciju

5. Monitoring

U ovoj fazi uloga NVO je da prati i procenjuje rezultate sprovedene politike. Važno je imati spreman delotvoran i transparentan sistem za monitoring koji osigurava da će politika/program postići nameravanu svrhu.

Doprinos NVO:

- **Javno zastupanje:** pratiti i objaviti da li je inicijativa politike ostvarila nameravanu korist i da li je postigla nameravani rezultat za društvo
- **Stručnost i saveti:** prikupljanje dokaza ili istraživanje uticaja politike; uključuje trustove mozgova (think tanks) i institute za istraživanja
- **Pružanje usluga:** odgovornost da se vrši monitoring efekata programa, u smislu kvaliteta, održivosti, delotvornosti i primera stvarnih slučajeva
- **Funkcija „psa čuvara“:** prioritarna uloga u praćenju uticaja politike da bi se osiguralo da su postignuti nameravani ciljevi

Odgovornost državnih institucija:

- **Podeliti informacije s drugima:** obezbeđivanje informacija o tekućem statusu politike
- **Brzo reagovanje:** slušati i reagovati na određene pojedinosti na koje su ukazale NVO i građansko društvo

Korisna oruđa i mehanizmi

Informacija:

- **Otvoren i slobodan pristup informacijama** o napredovanju politike

- **Prikupljanje dokaza** da bi se obradili slučajevi i statistika o realizaciji projekta
- **Evaluacija** politike i njen uticaj putem konferencija i podnošenja izveštaja
- Nezavisne **istraživačke studije** da bi se iz njih izvukle ključne lekcije

Konsultacija:

- **Mehanizmi povratnih informacija** za praćenje napretka, kao što su ankete, ankete peko interneta ili upitnici

Dijalog:

- **Radna grupa ili odbor** koji se sastoji od predstavnika NVO (kako korisnika tako i davalaca usluga), a koji je zadužen za monitoring i evaluaciju inicijative politike

Partnerstvo:

- **Radna grupa ili odbor** koji se sastoji od predstavnika NVO i državnih institucija koje se okupljaju u strateško partnerstvo da bi pratile i procenjivale inicijative politike

6. Preformulisanje

Znanje stečeno iz procene sprovođenja politike, spojeno s potrebama koje nastaju u društvu, često zahteva preformulisanje politike. Ono se mora zasnivati na pristupu informacijama i mogućnostima za dijalog da bi se identifikovale potrebe i inicijative. Ovo preformulisanje dozvoljava započinjanje novog ciklusa donošenja odluka.

Doprinos NVO:

- **Javno zastupanje:** lobiranje za obnovu politike iznošenjem ograničenja ili nuspojave u tekućoj politici da bi se odgovorilo potrebama korisnika ili građana
- **Stručnost i saveti:** istraživanje i analize da bi se identifikovale „rupe“/propusti u tekućoj inicijativi politike i da bi se obezbedio razlog za preformulisanje
- **Inovacija:** razviti nove pristupe u bavljenju relevantnim pitanjima politike; ovo može biti ključni element u obnovi politike
- **Pružanje usluga:** identifikovati prepreke i prikupiti dokaze da bi se ilustrovale potrebe koje nastaju, a koje zahtevaju preformulisanje politike

Odgovornost državnih institucija:

- **Podeliti informacije s drugima:** obezbeđivanje informacija o mogućoj reviziji politike i njihova percepcija potrebnih promena u politici
- **Procedure:** obezbediti jasne, otvorene i pristupačne procese za učešće
- **Obezbeđivanje resursa:** omogućiti i podržati aktivno učešće građanskog društva
- **Brzo reagovanje:** slušati i delovati na osnovu inputa od NVO.

Korisna oruđa i mehanizmi:

Informacija:

- Otvoren i slobodan pristup informacijama o evaluacijama, rezultatima studija i ostalih dokaza o postojećoj politici

Konsultacija:

- **Konferencija ili sastanak** da bi se utvrdili sledeći koraci koje planira državna institucija
- **On-lajn konsultacija** da bi se prikupila gledišta građanskog društva o tome kako će se nastaviti politika/projekat

Dijalog:

- **Seminari i forumi za promišljanje** da bi se zainteresovane grupe uključile u razvoj novih pravaca na političkom polju, npr. Svetski kafe, otvoreni prostor, ostale metode prikupljanja iznenadnih ideja (brainstorming)

Partnerstvo:

- **Radna grupa ili odbor** u kojem NVO formiraju ekspertsku grupu zajedno s ostalim zainteresovanim stranama i državne institucijama u cilju preporuke za revidiranje politike

IV.iii Višenamenske alatke i mehanizmi za građansko učešće

Postoje određena oruđa ili mehanizmi svuda po Evropi koji su uzimani u obzir tokom konsultacija o Kodeksu dobre prakse za građansko učešće, koji pružaju višenamensku podršku učestvovanju sve vreme tokom procesa donošenja odluka:

1. E - učešće

E - alatke nude veliki potencijal za poboljšanje demokratske prakse i učešće organizovanog građanskog društva. One u velikoj meri mogu doprineti transparentnosti, odgovornosti i brzom reagovanju institucija, kao i promociji građanskog angažovanja, osnaživanju i povećanju pristupačnosti i inkluzivnosti demokratskog procesa. Kako bi se u potpunosti iskoristio njihov potencijal, e-alatke treba da koriste svi učesnici procesa donošenja odluka, uključujući i institucije na svim nivoima i organizovano civilno društvo.

2. Izgradnja kapaciteta za učešće

Bitno je razviti kapacitete i veštine lokalnih, regionalnih i nacionalnih NVO da bi one mogle biti aktivno uključene u formulisanje politike, razvoj projekta i pružanje usluga. U razvoj kapaciteta takođe se mogu uključiti seminari za obuku da bi se unapredilo razumevanje recipročnih uloga NVO i državnih institucija u ovom angažmanu, kao i razmena programa da bi se olakšalo razumevanje stvarnosti svakoga od aktera.

3. Strukture za saradnju između NVO i državnih institucija

Da bi se olakšao odnos između državnih institucija i NVO, u nizu zemalja su osnovana koordinaciona tela. Na primer, vladina tela, kao što je kontakt osoba za građansko društvo pri svakom ministarstvu ili centralno koordinaciono telo kao jedini sagovornik; zajedničke strukture, kao što su odbori s raznovrsnim zainteresovanim stranama, radne grupe, saveti eksperata i ostala savetodavna tela (stalna ili *ad hoc*); ili NVO savezi/koalicije koji udružuju resurse i razvijaju zajedničke pozicije.

4. Okvirna dokumenta o saradnji između NVO i državnih institucija

U mnogim evropskim zemljama razrađeni su okvirni dogovori da bi se u glavnim crtama prikazalo šta se preduzima, koje su uloge i odgovornosti, te procedure za saradnju. Ova dokumenta prikazuju jasnu osnovu za odnose, čime olakšavaju dijalog koji je u toku, kao i uzajamno razumevanje NVO i državnih institucija. Ovde spadaju bilateralni dogovori s parlamentom ili vladom, strateški dokumenti za saradnju i zvanični programi za saradnju koje su usvojile javne institucije.

V. Matrica građanskog učešća

Da bi se ilustrovao i pojasnio odnos, niže prikazana matrica vizualizuje korake u političkom procesu donošenja odluka i njihovu vezu sa nivoima učestvovanja. Ona se zasniva na dobroj praksi i primerima iz građanskog društva po celoj Evropi, a namera joj je da podstakne na akciju i da pojača međusobne odnose između NVO i državnih institucija.

U svakoj fazi procesa donošenja odluka (sleva nadesno) postoje različiti nivoi učestvovanja NVO (odozdo naviše). Predviđeno je da koraci u procesu donošenja političkih odluka mogu da se primenjuju u svim kontekstima u Evropi, od lokalnih do nacionalnih. Kako je već objašnjeno, nivoi učestvovanja u svakoj tački procesa donošenja odluka mogu varirati od niskog do visokog, a namera je da se predloženo oruđe koristi kao način sprovođenja svake vrste učestvovanja.

Ova matrica se može koristiti na veoma raznovrsne načine, kao što je mapiranje nivoa angažovanosti građanskog društva u bilo kom datom procesu politike; procenjivanje učestvovanja NVO u bilo kojoj određenoj tački procesa; kao praktični resurs za planiranje aktivnosti politike od strane NVO. Ona se ne smatra iscrpnim spiskom i može se prilagoditi mnogim drugim upotrebama.

Matrica ilustruje međusobno povezane elemente učestvovanja u procesu donošenja odluka. Ovaj primer pokazuje kako se pomoću gorepomenutih korisnih oruđa može dostići nameravani nivo učestvovanja na svakom koraku tokom procesa donošenja odluka.

Partnerstvo	Radna grupa ili odbor	Saradnja u izradi nacрта	Zajedničko donošenje odluka Donošenje odluka u saradnji	Strateška partnerstva	Radna grupa ili odbor	Radna grupa ili odbor
Dijalog	Rasprave i javni forumi Građanski forumi i budućí saveti Ključni kontakt u vladi	Rasprave i paneli s pitanjima i odgovorima Stručni seminari Odbori s raznovrsnim zainteresovanim grupama i savetodavna tela	Otvorene plenarne sednice ili sednice odbora	Seminari za izgradnju kapaciteta Seminari za obuku	Radna grupa ili odbor	Seminari i forumi za promišljanje
Konsultacija	Podnošenje peticije On-lajn konsultacije ili druge tehnike	Rasprave i paneli s pitanjima i odgovorima Stručni seminari Odbori s raznovrsnim zainteresovanim grupama i savetodavna tela	Otvorene plenarne sednice ili sednice odbora	Događanja, konferencije, forumi, seminari	Mehanizmi povratne informacije	Konferencije ili sastanci On-lajn konsultacije
Informacija	Lak i otvoren pristup informacijama Istraživanje Kampanje i lobiranje Internet sajt za ključna dokumenta	Otvoren i slobodan pristup dokumentima politike Internet sajt za ključna dokumenta Kampanje i lobiranje Internet prenosi Istraživački doprinosi	Kampanje i lobiranje	Otvoren pristup informacijama Internet sajt za pristup informacijama Mejl upozorenja FAQ(najčešće postavljana pitanja) Procedure javnog tendera	Otvoren pristup informacijama Prikupljanje dokaza Evaluacija Istraživačke studije	Otvoren pristup informacijama
Nivoi učešća	Postavljanje programa rada	Izrada nacрта	Odluka	Implementacija	Monitoring	Preformulisanje
Koraci u procesu donošenja političkih odluka						

