



Regional
Youth Compact
for Europe



Balkan Network
for Local Democracy

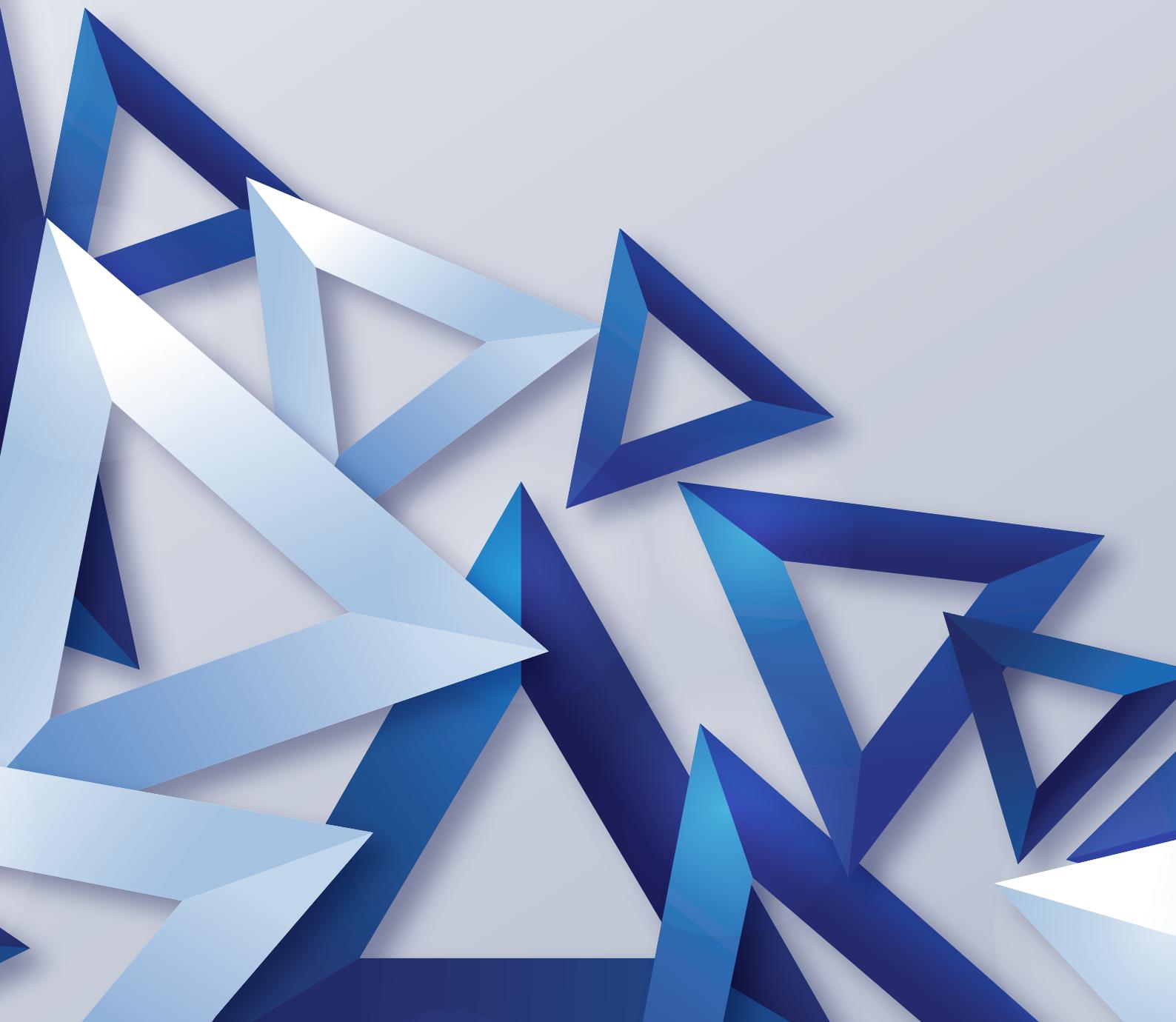
KOMPARATIVNA STUDIJA

CIVILNO DRUŠTVO ZAPADNOG BALKANA
Praćenje pristupnih pregovora i EU integracije –
od početnih inicijativa do izgrađenog dijaloga



This project is co-funded by the European Union

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



KOMPARATIVNA STUDIJA

CIVILNO DRUŠTVO ZAPADNOG BALKANA
PRAĆENJE PRISTUPNIH PREGOVORA I EU INTEGRACIJE –
OD POČETNIH INICIJATIVA DO IZGRAĐENOOG DIJALOGA

AUTORI:

Jovana Marović

Ivan Stefanovski

Ivana Ivanovik

APRIL 2019. GODINE



OVA STUDIJA JE SAČINJENA UZ FINANSIJSKU PODRŠKU EVROPSKE UNIJE. NJEN SADRŽAJ JE ISKLJUČIVA ODGOVORNOST CENTRA ZA ISTRAŽIVANJE, TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST - CRTA, I NE ODRAŽAVA NUŽNO STAVOVE EVROPSKE UNIJE.

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

MIŠLJENJA IZRAŽENA U OVOJ STUDIJI NE PREDSTAVLJaju NUŽNO STAVOVE BALKANSKOG FONDA ZA DEMOKRATIJU, NEMAČKOG MARŠALOVOG FONDA SJEDINJENIH DRŽAVA, ILI STAVOVE NJEGOVOG PARTNERA.

SADRŽAJ

UVOD.....	6
-----------	---

POGLAVLJE 1 – CIVILNO DRUŠTVO I KREIRANJE POLITIKA U CRNOJ GORI I SRBIJI – OKVIR BEZ SLIKE.....	8
---	---

UVOD.....	8
-----------	---

CIVILNO DRUŠTVO I KREIRANJE JAVNIH POLITIKA.....	9
--	---

Zakonodavni okvir.....	9
Crna Gora.....	9
Srbija.....	10
Praksa u Crnoj Gori i u Srbiji.....	11

PREGOVORI O PRISTUPANJU EVROPSKOJ UNIJI U CRNOJ GORI I SRBIJI.....	14
--	----

Modeli i transparentnost.....	14
Crna Gora.....	14
Srbija.....	17

ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	18
----------------------------	----

Crna Gora.....	18
Srbija.....	18

POGLAVLJE 2 – UKLJUČIVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U PROCES PRISTUPANJA ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA	
---	--

EVROPSKOJ UNIJI: SLUČAJEVI ALBANIJE, SEVERNE MAKEDONIJE, KOSOVA* I BOSNE I HERCEGOVINE.....	19
---	----

UVOD.....	19
-----------	----

SEVERNA MAKEDONIJA.....	20
-------------------------	----

Sloboda informisanja u Severnoj Makedoniji.....	20
Pregovaračke strukture.....	21
Parlament.....	21
Zajednički konsultativni odbor EU-Severne Makedonije.....	21

* Ova oznaka ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je sa Rezolucijom SB UN 1244/1999 i Mišljenjem MSP o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Sektorske radne grupe.....	21
Nacrt za hitne demokratske reforme – „Iskoristiti trenutak“.....	22
ALBANIJA.....	22
Sloboda informisanja u Albaniji.....	22
Parlament.....	23
Pregovaračke strukture u Albaniji.....	23
Partnerska platforma za evropske integracije – „Održiva inkluzija“	24
KOSOVO*.....	24
Sloboda informisanja na Kosovu*.....	24
Pretnje aktivnostima civilnog društva na Kosovu*.....	24
Modeli saradnje između civilnog društva i Vlade na Kosovu*.....	25
Neformalnost u saradnji između civilnog društva i Vlade na Kosovu*	25
Dokumenti civilnog društva koji podstiču saradnju između	
Vlade Kosova* i civilnog društva u procesu pridruživanja EU.....	26
Budući modeli za uključivanje civilnog društva u proces pridruživanja EU na Kosovu*.....	26
Težak put – Ka uspešnoj implementaciji ERA i SSP!.....	26
BOSNA I HERCEGOVINA.....	26
Modeli saradnje civilnog društva i vlasti u BiH.....	27
Neformalne prakse saradnje civilnog društva i vlasti u BiH.....	27
Modeli saradnje civilnog društva i vlasti u BiH u smislu procesa pristupanja EU.....	27
Dokumenti civilnog društva koji podstiču saradnju između	
Vlade BiH i civilnog društva u procesu pridruživanja BiH EU.....	27
Budući modeli uključivanja civilnog društva u proces pristupanja BiH EU.....	27
Početni proces konsultacija zasnovan na partnerstvu –	
Jačanje transparentnosti i otvorenosti u procesu pristupanja EU.....	27
ZAKLJUČAK I PREPORUKE.....	28
Albanija i Severna Makedonija.....	28
Bosna i Hercegovina i Kosovo*	28
REFERENCE.....	30

UVOD

Nakon pristupanja Rumunije i Bugarske, a posebno nakon ulaska Hrvatske u EU, Evropska komisija je stavila veći naglasak na uključivanje OCD u proces pristupanja. Razlozi su dvojaki: 1) da se osigura odgovarajuće sprovođenje i praćenje reformi vezanih za EU; i 2) da se poveća transparentnost procesa i time osigura podrška među građanima zemalja Zapadnog Balkana (Wunsch 2015). Ove aktivnosti podržava Evropska komisija kroz različite programe i finansijska sredstva, od kojih je najpoznatiji Program Podrška civilnom društvu (Civil Society Facility). Mere podrške su u skladu sa uvođenjem novog pristupa pregovaračkom procesu, koji je prvi put primenjen u slučaju Crne Gore. Prema novom pristupu, poglavlja vezana za vladavinu prava, 23 – Pravosuđe i osnovna prava, i 24 – Pravda, sloboda i bezbednost među prvima su otvorena i među poslednjima se zatvaraju. Pored merila za otvaranje i zatvaranje, za ova poglavlja primenjuju se i prelazni kriterijumi. Fokus Komisije na dosadašnjim rezultatima i održivim reformama sa nepovratnim tokom delovanja, ukazao je na potrebu za konsultacijama i uključivanjem organizacija civilnog društva u proces pristupanja. Pored toga, politička dimenzija podrške organizacijama civilnog društva odražava se kroz doprinos koji pružaju pojedinačno države članice EU i Evropski parlament. Ove dve dimenzije, uporedo sa finansijskom podrškom za aktivnosti civilnog društva, dodatno su uticale na vlade zemalja Zapadnog Balkana da uspostave povoljno okruženje u kojem će civilno društvo moći da se formalno uključi u politiku i proces donošenja odluka i konkretnije, u proces pregovora.

Proces pristupanja EU takođe ima uticaj na OCD i druge nedržavne aktere. Osim profesionalizacije, OCD se u sve većoj meri orijentira ka konkretnim aktivnostima kao što je praćenje vladinih aktivnosti i reformi.¹ Drugi neposredan efekat koji ovaj proces ima na OCD jeste potreba za izgradnjom koalicija, kako bi ostali relevantni, uticajni i kompetentni u širem području delovanja politika. Zbog zahtevnog i opsežnog procesa pridruživanja EU, organizacije civilnog društva imajući u vidu njihove ograničene kapacitete, teško mogu da održe visok stepen posvećenosti i profesionalnog angažovanja tokom dužeg vremenskog perioda.

Okvir za učešće civilnog društva u kreiranju politika u Crnoj Gori i Srbiji je uspostavljen i unapređen zahvaljujući između ostalog politici uslovljavanja EU. Na taj način, donatorska podrška Evropske unije ima značajnu ulogu u osnaživanju civilnog društva, kao važnog aktera u transformaciji Zapadnog Balkana iz 1990-ih u zemlje liberalne demokratije i tržišne ekonomije. Međutim, civilno društvo u ovim zemljama još uvek ima ograničen uticaj na kreiranje javnih politika, a ograničen je i broj organizacija koje imaju kapaciteta da se profesionalno i dugoročno angažuju. Uz to, evidentni su nedovoljna ili nepostojeća volja institucija da značajno i sistematski uključe civilno društvo u proces pristupanja EU.

U dve države Zapadnog Balkana koje su najviše napredovale u procesu pristupanja EU ostvaren je i najveći napredak u pogledu uključivanja civilnog društva. U Crnoj Gori, održavanje javnih rasprava je redovno, uz određena odstupanja koja se uglavnom dešavaju kada se radi o osetljivim pitanjima. Međutim, kada je u pitanju uključivanje civilnog sektora u kreiranje javnih politika, tu nije zabeležen značajan pomak. Napredak se odnosi pre svega na administrativno poboljšanje, u smislu da li se konsultacije formalno sprovode ili ne. U Srbiji, pravni okvir za učešće civilnog društva u procesu donošenja odluka i dalje ima ozbiljne nedostatke. Tokom 2018. godine, uočeno je više puta da ministarstva fingiraju javne rasprave o osetljivim pitanjima, umesto da bude drugačije, imajući u vidu stepen demokratizacije i da bi Srbija trebalo da se ističe kao primer nakon pet godina pregovora o pristupanju Evropskoj uniji.

Sa druge strane, vlade Albanije i Severne Makedonije, u saradnji sa lokalnim zainteresovanim stranama, već preduzimaju korake ka formalizaciji uključivanja OCD u proces pristupanja EU. Proses se sprovodi na osnovu definisanih prioritetnih oblasti i „naučenih lekcija“ iz iskustva uključivanja OCD u Srbiji i Crnoj Gori.² Uzimajući u obzir razlike u trenutnom statusu u procesu pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana, i različiti stepen ostvarenog napretka u uključivanju civilnog društva, razmena iskustava i dobre prakse su prirodno deo regionalne saradnje.³

¹ Wunsch, Natasha. (2015) "Beyond instrumentalisation: NGO monitoring coalitions in Croatia, Montenegro, and Serbia." *East European Politics* 31.4 (2015): 452-467.

² Börzel, T.A. and Risse, T. (2012) 'From Europeanisation to Diffusion: Introduction', *West European Politics* 35(1): 1–19; Clarke, J., Bainton, D., Lendvai, N. and Stubbs, P. (2015) *Making Policy Move: Towards a Politics of Translation and Assemblage*. Bristol: Policy Press.

³ Wunsch, Natasha. (2015) "Beyond instrumentalisation: NGO monitoring coalitions in Croatia, Montenegro, and Serbia." *East European Politics* 31.4 (2015): 452-467.

U Bosni i Hercegovini postoji nekoliko modela uključivanja civilnog društva koji se vremenom unapređuju, često i kroz neformalne oblike. Održivo uključivanje OCD u proces evropskih integracija na Kosovu* moglo bi se postići samo u naprednijoj fazi pregovora, iako se trenutno može uočiti kroz praćenje sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Međutim, kada je reč o usklađivanju sa standardima EU, dva najnovija izveštaja o zemljama, u 2016. i 2018. godini, ukazuju na to da je Bosna i Hercegovina u generalno ranoj fazi, malo naprednija od Kosova*.

Cilj ove studije jeste da istraži dinamiku i oblike učešća javnosti u procesu evropskih integracija Zapadnog Balkana. Zbog različitih iskustava zemalja i različitih faza procesa, ova studija istražuje praksu u zemljama koje vode pregovore o pristupanju – Crna Gora i Srbija – odvojeno od onih koje imaju status potencijalnog kandidata ili imaju perspektivu otvaranja pregovora – Severne Makedonije, Albanije, Bosne i Hercegovine i Kosova*. U skladu sa tim, studija se sastoji od dva poglavlja a svako od njih sadrži i odgovarajuće preporuke.

Uprkos razlikama u pogledu formalnog statusa u pregovorima sa EU, istraživanje pruža uvid i identificuje sličnosti u pristupima, evidentira zajedničke probleme i prednosti uključivanja civilnog društva u reformski proces.

KLJUČNA REGIONALNA (ZAJEDNIČKA) PITANJA:

- Unapređeni okvir za učešće OCD ne podrazumeva nužno i konstruktivan dijalog, bolje zakonodavstvo i veći uticaj OCD;
- Broj predloga i preporuka koje su zainteresovane strane dobile, a koje su uključene u konačne verzije zakona i strateških dokumenata i dalje je izuzetno ograničen;
- Predlozi zakonskih rešenja i dokumenata često se objavljaju neblagovremeno ili sa značajnim kašnjenjem;
- Još uvek postoji ograničen broj OCD, a posebno na lokalnom nivou koje učestvuju u kreiranju javnih politika i donošenju odluka;
- Transparentnost procesa evropskih integracija / pregovora ostaje ograničena.

KLJUČNE SMERNICE ZA UNAPREĐENJE UKLJUČIVANJE CIVILNOG DRUŠTVA:

- Otvoren, pozitivan i konstruktivan dijalog između organa javne vlasti i organizacija civilnog društva od suštinskog je značaja;
- Potrebni su dalji koraci za poboljšanje zakonodavnog okvira za učešće civilnog sektora;
- Preporuke organizacija civilnog društva potrebno je razmatrati celovito i sa punim razumevanjem;
- Neophodno je jačati kapacitete organizacija civilnog društva i podsticati njihovo umrežavanje kako bi efektivno mogle da utiču na kreiranje javnih politika.

POGLAVLJE 1 – CIVILNO DRUŠTVO I KREIRANJE JAVNIH POLITIKA U CRNOJ GORI I SRBIJI – OKVIR BEZ SLIKE

AUTOR: JOVANA MAROVIĆ

UVOD

Uslov za uključivanje civilnog društva u proces evropskih integracija proizilazi iz:

- Potrebe za otvaranjem institucija prema javnosti;
- Zahteva za bolje informisanje građana;
- Značaja poboljšanja kvaliteta javnih politika.

I u Crnoj Gori i u Srbiji, koje su u fokusu ove analize i koje su odabrane budući da su u istoj fazi integracije, potreba za unapređenjem saradnje između državnih organa i civilnog društva jeste važan preduslov koji je potrebno ispuniti u okviru pregovora o pristupanju EU. Stoga, cilj ove studije je da se ukaže na neka od gorućih pitanja koja predstavljaju prepreku značajnjem uticaju organizacija civilnog društva na javne politike i njihovu mogućnost da dugoročno budu uključene u proces donošenja odluka.

Uvodni deo studije pruža uvid u zakonodavni okvira koji reguliše učešće civilnog društva u kreiranju politika kao i uvid u zakonske odredbe. U nastavku studije nalazi se pregled pregovaračkih struktura i modela učešća civilnog sektora u pregovorima.

Korišćeni su sledeći načini i sredstva za prikupljanje podataka:

- Analiza dokumenata;
- Konsultacije sa zainteresovanim stranama regiona – istraživanje NVO;
- Intervjui;
- Medijski izveštaji;
- Analize slučaja.

S obzirom na to da se ovaj izveštaj bavi civilnim društvom i njegovom ulogom i uticajem na kreiranje politika, fokus je na njegovom iskustvu i istraživanju. Analiza takođe uključuje primere iz prakse iz 2018. i 2019. godine do objavljivanja ovog dokumenta.⁴

CIVILNO DRUŠTVO I KREIRANJE JAVNIH POLITIKA

ZAKONODAVNI OKVIR

I Crna Gora i Srbija su unapredile zakonodavne okvire za učešće civilnog društva u procesu donošenja odluka tokom 2018. godine, međutim, oba okvira još uvek nisu dovoljna i ne podrazumevaju značajne pomake u zakonodavnem i materijalnom smislu.

CRNA GORA

Zakonodavni okvir za učešće građana u kreiranju politika je utemeljen 2011. Njegovo poboljšanje započelo je donošenjem Uredbe o načinu i postupku saradnje između organa državne uprave i nevladinih organizacija i Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u izradi zakona u 2011. i 2012. godini. Najznačajnije promene svakako su povezane sa propisivanjem obaveze javne rasprave u fazi nacrtu zakona.⁵ U julu 2018. godine, dva propisa su spojena u jedan.

Obavezni koraci su zadržani iz prethodnog zakonodavnog okvira i obuhvataju: objavljanje liste zakona i strategija o kojima će se održati javna rasprava; konsultovanje zainteresovanih strana u ranoj fazi izrade zakona ili strategije (uz obaveznu pripremu izveštaja sa javne rasprave); organizovanje javne rasprave. Međutim, ne postoji jedinstvena praksa između ministarstava u poštovanju obavezujućih koraka iz uredbe. Do kraja marta, samo sedam od sedamnaest ministarstava objavilo je godišnji programa rada,⁶ a samo dva su objavila raspored javnih rasprava za 2019. godinu.⁷ Naši sagovornici pozitivno ocenjuju obavezu da sprovedu rane konsultacije pre započinjanja sa nacrtom zakona,⁸ ali se u praksi ovaj korak često preskače.

Vremenski okvir koji uredba predviđa za organizaciju javne rasprave kreće se od 20 do 40 dana „u zavisnosti od značaja i složenosti pitanja koje je predmet nacrtu zakona ili strategije.”⁹ Takva odredba ostavlja prostor javnim vlastima da skrate okvir konsultacija bez potrebe da ga propisno opravdaju.

Ne postoji zakonska obaveza javnog konsultovanja kada su u pitanju zakoni o bezbednosti i odbrani, niti prilikom izrade budžeta na državnom nivou.¹⁰ Takva odredba je postojala u prethodnom pravnom okviru, ali je sada obeležena samim Zakonom o državnoj upravi. Zakon takođe predviđa dva dodatna ograničenja: u vanrednim, hitnim ili nepredvidivim okolnostima, i kada se rešenja bitno ne razlikuju. Iako je nadležno ministarstvo dužno da objasni zašto je donelo odluku da ne organizuje javnu raspravu, takva zakonska odredba ostavlja ogroman prostor za izbegavanje rasprave kada je reč o izmenama zakona. Samo formulisanje omogućava da važna pitanja budu predstavljena kao manje izmene zakona.¹¹ Ovaj član je još strože formulisan u nacrtu zakona, ali je ublažen tokom parlamentarne procedure na inicijativu civilnog društva. „Umesto izričite zabrane, propisano je da ministarstvo može da organizuje javnu raspravu (ali takođe znači da nema obavezu).”¹²

Nova uredba takođe propisuje da je Izveštaj o proceni učinka propisa (PUP) sastavni deo standardnog programa javne rasprave, što je konceptualni preokret i novina i u skladu je sa merom iz Strategije reforme javne uprave.¹³

Nova rešenja, iako sadrže obavezujući obrazac za pripremu izveštaja sa javne rasprave, ne predstavljaju poboljšanje jer predviđaju predstavljanje predloga i sugestija u skraćenom obliku. Ovakav pristup ograničava razumevanje zakonodavnog procesa i učešće zainteresovanih strana.

⁵ Do tada je javna rasprava bila regulisana Poslovnikom Vlade, što je omogućilo ministarstvu da odluči da li da organizuje javnu raspravu za određeni zakon ili ne.

⁶ Što je obaveza prema Članu 51 Zakona o državnoj upravi, a nju čine: Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Zdravstvo, Poljoprivreda, Javna uprava, Pravosuđe, Nauka i Obrazovanje

⁷ Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo pravde, Institut Alternativa, (2019), Samo dva ministra najavila planirane javne rasprave za 2019, <https://institut-alternativa.org/samo-dva-ministarstva-najavila-planirane-javne-rasprave-za-ovu-godinu/>

⁸ Intervju sa Dinom Bajrampahić, Istraživač, Institut Alternativa, 13. mart 2019; Intervju sa Milicom Kovačević, Predsednicom Upravnog odbora, Centar za demokratsku tranziciju, 8. mart 2019.

⁹ Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategije, Službeni list Republike Crne Gore br. 41/2018, <http://www.mju.gov.me/biblioteka/uredbe?alphabet=lat&AccessibilityFontSize=1>

¹⁰ Član 97, Zakon o državnoj upravi, Službeni list Republike Crne Gore, br. 038/03 od 27. juna 2003, Službeni list Republike Crne Gore, br. 022/08 - 02.04.2008, 042/11 - 15.08.2011, 054/16 - 15.08.2016, 013/18 - 28.02.2018

¹¹ Za razliku od državnog nivoa, obaveza sprovođenja javne rasprave tokom pripreme lokalnog budžeta propisana je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

¹² Intervju sa Milicom Kovačević, Predsednicom Upravnog odbora, Centar za demokratsku tranziciju, 8. mart 2019.

¹³ Intervju sa Dinom Bajrampahić, Istraživač, Institut Alternativa, 13. mart 2019.

¹⁴ Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020, Ministarstvo javne uprave, jul 2016.

PRIMER OBRASCA

PODACI O BROJU I STRUKTURI UČESNIKA JAVNE RASPRAVE: _____

REZIME DOSTAVLJENIH PRIMEDBI I SUGESTIJA, SA RAZLOZIMA ZA NJIHOVO PRIHVATANJE ILI ODBIJANJE _____

Tokom javne rasprave o ovoj uredbi, OCD su se fokusirale na ovaj obrazac kako bi se ministarstva obavezala da odgovore na sve komentare. Takav način predstavljanja i odgovaranja na sugestije spremio bi trenutnu praksu mogućnosti odbacivanja predloga bez odgovarajućeg obrazloženja. Takav obrazac bi takođe stvorio osnovu za dalju diskusiju o ovim temama i važan izvor za dalje poboljšanje ove oblasti. Pored toga, izveštaj sa javne rasprave potrebno je da ima tretman pratećeg dokumenta koji se podnosi Evropskoj komisiji sa nacrtom zakona i potencijalno može biti važan kanal za usvajanje nekih predloga.

Izbor predstavnika NVO u radnim grupama koje se bave zakonodavnim promenama dosledno je regulisan, ali državni organi često biraju i uključuju samo jednog člana civilnog društva u radnu grupu, što sprečava veće učešće zainteresovanih strana.¹⁵

Uključivanje zainteresovanih strana je definisano do onog nivoa nacrta zakona koji OCD nisu u mogućnosti da komentarišu. Isto važi i za Srbiju.

SRBIJA

Pravni okvir u Srbiji obuhvata Poslovnik o radu Vlade i Zakon o planskom sistemu. Izmenama Poslovnika o radu Vlade, načinjenim 2013. godine, propisana je obavezna javna rasprava u četiri slučaja: za sistemski zakon, novi zakon, zakon o izmenama i dopunama zakona, zakon o ratifikaciji međunarodnog ugovora. Međutim, ministarstva imaju mogućnost da ne održe javnu raspravu (uz obrazloženje). Takođe, u avgustu 2014. godine, Vlada je usvojila Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja odluka. Ovaj dokument objašnjava ključne koncepte, nivoe i principe učešća OCD. Zanimljivo je da dokument naglašava osnovne elemente koji bi trebalo da budu uključeni u izveštaj (povratne informacije o rezultatima) sa javnih rasprava (popis pozvanih, popis onih koji su podneli predloge, itd.), ali takođe predlaže da pregled predloga i preporuka treba da bude prikazan u skraćenoj verziji.

Novi Zakon o planskom sistemu uključuje strategije, programe, političke koncepte i akcione planove, što ostavlja zakone i dalje izvan definisanih procedura za uključivanje javnosti. To uveliko ograničava ulogu civilnog društva u donošenju odluka. Podzakonski akti, koji bi regulisali obavezu obavljanja ranih konsultacija, stupili su na snagu u februaru 2019, sa nekoliko meseci zakašnjenja, što sprečava dalju analizu njihove implementacije u ovoj fazi.

Nacionalni plan za usvajanje pravne tekovine EU i Godišnji plan Vlade još uvek nisu usaglašeni (iako godišnji plan Vlade ukazuje na to koji zakoni su izvan okvira Nacionalnog plana). U martu 2016. godine, Pregovarački tim je usvojio smernice za saradnju sa OCD. U ovom dokumentu je naveden način konsultovanja organizacija civilnog društva prilikom pripreme i usvajanja planova i drugih dokumenata u okviru pregovaračkog procesa, a takođe je propisana i obaveza pisanih obrazloženja za odbijanje određenog predloga.

	CRNA GORA	SRBIJA
Rane konsultacije	Da	Da
Javna rasprava o nacrtima zakona	Da	Da
Rok za sačinjavanje izveštaja o javnoj raspravi	15 dana	15 dana
Trajanje javne rasprave	Do 40 dana	Najmanje 20 dana
Postoji obavezan obrazac za odgovor na komentare	Da	Ne
Konsultacije o Podzakonskim aktima	Ne	Ne

PRAKSA U CRNOJ GORI I U SRBIJI

CRNA GORA	SRBIJA
<p>Svi „analizirani“ komentari navedeni Zakon o akademskom integritetu</p> <p>Iako je veliki broj zainteresovanih strana učestvovao u javnoj raspravi (od 23. maja do 15. juna 2018. godine), izveštaj o istom navodi samo odredbe o kojima je ministarstvo imalo dilemu da li da ih usvoji ili ne, objašnjavajući da „nakon analize svih komentara dobijenih tokom okruglih stolova i javnih rasprava, sva predložena rešenja koja su doprinela poboljšanju teksta su inkorporirana.“¹⁶ Komentari nisu navedeni, tako da javnost nije mogla dobiti uvid u primljene predloge, ili u one koji su prihvaćeni ili odbijeni. Dakle, javnost je upoznata samo sa obrascem, ne i sa sadržajem koji se ne daje na uvid, uključujući i kvalitet dobijenih rešenja, osim onih predloga koje je organizacija / interesna grupa posebno predstavila građanima.¹⁷</p> <p>Formalizovane procedure tokom javne rasprave Zakon o izmenama i dopunama Zakona o medijaciji</p> <p>Kapacitet organizacija civilnog društva da utiču na sektorske zakone i dalje je ograničen, ali takođe postoji i nedovoljno interesovanje ministarstava za približavanje zakona građanima. Tokom javne rasprave o Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o medijaciji (od 3. aprila do 14. maja 2018. godine), samo je jedan predlog dostavljen Ministarstvu pravde, i isti je odbijen.¹⁸ Izveštaj sa javne rasprave nije ukazao na to da li je uopšte održan okrugli sto, što bi svakako uticalo na uključivanje većeg broja zainteresovanih strana i bolju diskusiju. Okrugli stolovi se obično održavaju ili u glavnom gradu ili po regionalnom principu: sever, centralni deo i jug, ali većina ovih događaja sadrži samo objašnjenje novih promena od strane predstavnika vlasti. Postoje i nešto bolji izveštaji sa javnih rasprava, kao što je onaj o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju (javna rasprava od 27. aprila do 6. maja 2018. godine).¹⁹</p>	<p>Skraćene rasprave Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija odbrane</p> <p>Pored činjenice da je Ministarstvo odbrane dalo nacrt strategije nacionalne bezbednosti i strategije odbrane na javnu raspravu tokom praznika (od 20. aprila do 15. maja 2018. godine),²⁰ trajanje rasprave je skraćeno na tri nedelje.²¹ Iako je civilni sektor zatražio produženje rasprave²², ovaj zahtev nije prihvaćen. Svi predlozi koje je Nacionalni konvent dostavio o nacrtu ovih dokumenata su odbijeni.²³</p> <p>Budući da dve gore navedene strategije nisu usvojene skoro godinu dana nakon javne rasprave, konsultacije sa javnošću su obesmišljene. Civilni sektor smatra da ako je nacrt teksta bitno izmenjen u odnosu na verziju koja je bila na javnoj raspravi, neophodno je da se ista ponovo organizuje i da se ponovo sproveđu obavezujući koraci u dogovoru sa zainteresovanim stranama. Štaviše, pošto je od objavljivanja nacrt strategije proteklo dosta vremena, postavlja se pitanje kvaliteta tih dokumenata u smislu kojih osporene odredbe sprečavaju njihovo usvajanje.²⁴ Svako kašnjenje u usvajanju propisa, kao i bitne izmene teksta, podrazumevaju potrebu ponavljanja javne rasprave.</p> <p>Organizovani su i informativni sastanci o ovim dokumentima, ali se njihov doprinos takođe razmatra jer se pripremaju i održavaju na izuzetno formalan način.²⁵</p> <p>Značajne izmene zakona bez javne rasprave Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja</p> <p>U decembru 2018. godine, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu uputilo je državnim organima novi tekst Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, o kojem se nije konsultovalo sa javnošću. Nije objašnjeno zašto preporuke organizacija civilnog društva i mišljenja stručnjaka SIGMA-e nisu u međuvremenu prihvaćena. Prema mišljenju civilnog društva, nacrt o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od decembra 2018. godine, lošiji je u poređenju sa onim iz marta 2018. godine koji je bio na javnoj raspravi. Jedno od problematičnih rešenja jeste isključivanje javnih preduzeća iz okvira ovog zakona, kao i isključenje Narodne banke Srbije iz nadležnosti Poverenika.²⁶ Na taj način, zakon ograničava transparentnost i pravo građana na pristup informacijama o tome kako se troši novac iz državnog budžeta, kao i drugim važnim informacijama iz rada javnih preduzeća²⁷</p>

16 Ministerstvo obrazovanja (2018), Izveštaj sa javne rasprave o nacrtu Zakona o akademskom integritetu

17 Popović, M., (2018), Zakon o akademskom integritetu važan iskorak, ali je neophodno propisati i odgovornost mentora, <http://cgo-cce.org/en/2018/07/27/zakon-o-akademskom-integritetu-vazan-iskorak-ali-je-neophodno-propisati-i-odgovornost-mentora/#XJ-sRetKjUo>

18 Ministarstvo pravde, (2018), Izveštaj sa javne rasprave o nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o medijaciji

19 Ministarstvo pravde, (2018), Izveštaj sa javne rasprave o nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju

20 U ovom periodu, u Srbiji su se slavili uskrsnji praznici i Međunarodni praznik rada.

21 Mihailović, I., (2018), Komentari na nacrt Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane Republike Srbije, Beogradski fond za političku izuzetnost, <https://en.bfpe.org/comments-on-draft-national-and-defence-strategies/>

22 Pejić, J., (2018), Nova strategija nacionalne bezbednosti jača ulogu predsednika u sistemu bezbednosti, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, <http://www.bezbednost.org/BCSP-News/6774/The-New-National-Security-Strategy-Strengthens.shtml>

23 Intervju sa Markom Savkovićem, Programske direktore, Beogradski fond za političku izuzetnost, mart 2019.

24 Intervju sa Markom Savkovićem, Programske direktore, Beogradski fond za političku izuzetnost, mart 2019.

25 Intervju sa Markom Savkovićem, Programske direktore, Beogradski fond za političku izuzetnost, mart 2019.

26 Transparentnost Srbija, (2019), Komentar na izmenjeni nacrt izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentar_decembarskog_nacrta_izmena_zakona_o_slobodnom_pristupu_informacijama_TS.pdf

27 Transparentnost Srbija, (2019), Komentar na izmenjeni nacrt izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,

Daleko od očiju javnosti Zakon o slobodnom pristupu informacijama	Fingirane rasprave Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije
Iako su neki zakoni izmenjeni i gotovo u potpunosti uskladeni sa relevantnim direktivama EU tokom pregovaračkog procesa, uključujući i Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Crna Gora je na neki način pogoršala pojedina rešenja ovog zakona i strogo ograničila pristup informacijama od javnog značaja tokom 2017. godine. Ove promene su proizvod „doterivanja“ u parlamentu na osnovu amandmana vladajuće stranke u periodu kada je cela opozicija bojkotovala rad ove institucije. Agencija za zaštitu ličnih podataka i sloboden pristup informacijama nije konsultovana o ovim rešenjima, niti je zatraženo mišljenje Evropske komisije. ²⁸	„Pri izradi Zakona o zabrani diskriminacije, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja učinilo je sve da spreči bilo kakvu raspravu“ ³¹
Pored činjenice da su amandmani na ovaj zakon sprovedeni bez konsultovanja sa zainteresovanim stranama, ovaj zakon je narušen nekim ozbiljnim ograničenjima prava na traženje informacija. ²⁹	Uместo sprovođenja obaveznih koraka u organizaciji javne rasprave predviđene Poslovnikom o radu Vlade, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja organizovalo je neku vrstu konsultacija i okruglih stolova, te je zaključilo da je zainteresovana javnost konsultovana i da je imala priliku da iznese svoje mišljenje o samom tekstu. ³² Činjenicu da je zakon navodno bio dostupan javnosti, ³³ nadležno ministarstvo je uzelo kao argument da bi zainteresovane strane mogle dati svoje mišljenje, dok u isto vreme nije pružilo adekvatno obrazloženje niti je predstavilo predloge dobijene tokom ovog procesa „konsultovanja“ zainteresovanih strana ili tokom dve debate koje je organizao Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Pored informacije da su učestvovale samo dve organizacije civilnog društva, nema dodatnih informacija o rezultatima „debate“, niti je uopšte objašnjen princip po kome su učesnici ovih događaja pozvani. Međutim, civilno društvo tvrdi da nije bilo upoznato sa pravnim tekstom pre nego što je došlo do parlamentarne procedure. ³⁴
Prema ovim promenama, od institucija se više ne zahteva da sprovode provere kada se informacije „tretiraju kao tajne“, ostavljajući im širok prostor za manevar u prikrivanju informacija od javnosti. Izmene i dopune Zakona omogućavaju Agenciji za zaštitu ličnih podataka i sloboden pristup informacijama da ne donosi konačne odluke tokom postupaka po pritužbama zainteresovane strane. To, u stvari, znači da proces može trajati večno, ograničavajući na taj način pravo na informacije. ³⁰	Objašnjavajući zakonske promene i ciljeve koje treba postići, Ministarstvo ističe da je radna verzija teksta u više navrata saopštavana i konsultovana sa Evropskom komisijom 2018. godine. Međutim, navodi se da je Komisija dala pozitivno mišljenje sa izvesnim sugestijama koje su uključene u konačnu verziju. Ipak, zainteresovane strane ne mogu da potvrde prirodu sugestija i da li je mišljenje zaista pozitivno ili ne, jer mišljenje Evropske komisije nije dostupno javnosti i nije predstavljeno u obrazloženju zakona. Naročito je Socijalno-ekonomski savet predložio da se ovaj zakon dodatno uskladi sa relevantnim direktivama EU. ³⁵
	Mišljenje Socijalno-ekonomskog saveta o velikom broju zakona i klasifikaciji ovog koraka kao konsultacija zainteresovanih strana, predstavlja poseban problem. ³⁶ Mišljenje o izmenama i dopunama anti-diskrimacionog zakonodavstva bilo je jedna od 18 tačaka dnevnog reda ovoj Saveti, ³⁷ i ovo telo je zatražilo dalje izmene ovog nacrta zakona. ³⁸ U ovom konkretnom slučaju, Socijalno-ekonomski savet je poslužio kao izgovor kojim će se ministarstvo poslužiti u slučaju da se postavi pitanje zašto su određena zakonska rešenja uopšte predložena. ³⁹

28 MANS, (2017), Zakon o slobodnom pristupu informacijama izmenjen je van javnosti, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/06/AnalizaSPljun2017MNE.pdf>

29 Access Info Europe, (2018), Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore – Analiza, MANS, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2018/06/AIE-MANSAanalysis.pdf>

30 MANS, (2017), Zakon o slobodnom pristupu informacijama izmenjen je van javnosti,

31 Intervju sa Danilom Ćurčićem, Programske direktore, A11 – Inicijativa za ekonomsku i socijalnu prava, 27. mart 2019.

32 Opravdanost Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, 14. februar 2019, str. 33, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2019/265-19%20-%20Lat_.pdf

33 Internet prezentacije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana i Kancelarija za ljudska i manjinska prava

34 Ćurčić, D., (2019), Šta nam donose izmene Zakona o zabrani diskriminacije?, Istiomer, <https://www.istinomer.rs/clanak/2719/Sta-nam-donose-izmene-Zakona-o-zabrani-diskriminacije>

35 Opravdanost Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, 14. februar 2019, str. 33

36 Intervju sa Danilom Ćurčićem, Programske direktore, A11 – Inicijativa za ekonomsku i socijalnu prava, 27. mart 2019.

37 Izveštaj sa 84. redovne sednice Socijalno-ekonomskog saveta Vlade Republike Srbije održane 16. novembra, 2019; Odgovor Sekretarijata Socijalno-ekonomskog saveta o Zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, A11 - Inicijativa za ekonomsku i socijalnu prava, 30. januar 2019.

38 Članovi 3, 8, i 14, Odgovor Sekretarijata Socijalno-ekonomskog saveta o Zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, A11 - Inicijativa za ekonomsku i socijalnu prava, 14. decembar 2018.

39 Ćurčić, D., (2019), Šta nam donose izmene Zakona o zabrani diskriminacije?, Istiomer, <https://www.istinomer.rs/clanak/2719/Sta-nam-donose-izmene-Zakona-o-zabrani-diskriminacije>

Nesvrshodne rasprave Zakon o javnim nabavkama	Nema procene predloga Zakon o lobiranju	Predlozi dobijeni tokom javne rasprave o Zakonu o lobiranju, nisu predstavljeni i ocenjeni. Nakon javne rasprave, održan je sastanak na kojem je nacrt zakona značajno promenjen na inicijativu zainteresovanih strana, što je za njih stvorilo povoljniji položaj. Samo jedna NVO je učestvovala u javnoj raspravi. ⁴² Ministarstvo pravde nije objavilo nikakav izveštaj sa javne rasprave, iako je to bilo obavezno na osnovu odredbi Poslovnika Vlade.
Lokalni budžeti nisu zanimljivi građanima		
Izveštaji sa javnih rasprava u crnogorskim opštinama obično ne navode tačan broj građana uključenih u raspravu, dok izveštaj za glavni grad, Podgoricu, ističe da „građani nisu pokazali interesovanje za učešće.” ⁴³		

Problemi u organizovanju javnih rasprava koje smo evidentirali tokom ovog istraživanja i koji su prikazani u gore navedenim primerima, mogu se sumirati na sledeći način:

- Umesto da se organizuju javne rasprave na način propisan zakonom, često se dešava da nadležna ministarstva organizuju javne rasprave sa ograničenim učešćem javnosti i civilnog društva, (ili samo samo za odabrane organizacije);
- Mnogo je primera koji ukazuju da, uprkos izuzetno osetljivim pitanjima na dnevnom redu, nadležno ministarstvo skraćuje prostor i vreme za raspravu;
- Bez obzira na značajne promene u tekstu zakona ili propisa nakon javnih rasprava, konsultacije se obično ne organizuju ponovo;
- Primljeni (i odbijeni) predlozi često ostaju bez objašnjenja i odgovora ministarstava;
- Zainteresovane strane često nisu uključene u izradu važnih propisa (podzakonskih akata), uključujući one koji se odnose na njihovo učešće u procesu donošenja odluka.

⁴⁰ Javna rasprava je besmislena: 80% komentara na nacrt Zakona o javnim nabavkama odbijeno, Institut Alternativa, 15. maj 2018, <https://institut-alternativa.org/en/public-discussion-rendered-meaningless-80-of-comments-on-the-draft-law-on-public-procurement-rejected/>

⁴¹ Ministarstvo finansija, (2018), Izveštaj o dostavljenim predlozima u toku javne rasprave na tekst nacrtu Zakona o javnim nabavkama, http://www.mif.gov.me/rubrike/javne_rasprave/184098/Izvjestaj-o-dostavljenim-predlozima-primjedbama-i-sugestijama-u-toku-javne-rasprave-na-tekst-Nacrt-a-zakona-o-javnim-nabavkama.html

⁴² Intervju sa Nemanjom Nenadićem, Programska direktorka, Transparentnost Srbija, 22. mart 2019.

⁴³ Institut Alternativa, (2019), Moj grad o mom novcu – Izveštaj o otvorenosti lokalnih budžeta, <http://media.institut-alternativa.org/2019/03/moj-grad-o-mom-novcu-1.pdf>, p. 25.

PRISTUNI PREGOVORI SA EVROPSKOM UNIJOM: CRNA GORA I SRBIJA

MODEL I TRANSPARENTNOST

Uloga civilnog društva u procesu evropskih integracija, pored procedura za učešće u procesu donošenja politika koje smo već objasnili kao „standardni model“ učešća civilnog društva, nije formalno regulisana. EU ne predlaže model koji država treba da primeni u uključivanju civilnog društva u pregovarački proces, već samo insistira na otvorenosti, konstruktivnom dijalogu i raznovrsnijim kanalima komunikacije. Dakle, EU ne utiče na model učešća civilnog društva, već samo na intenzitet i kvalitet. I zaista, vidljiva je veća mobilizacija i aktivnija uloga civilnog društva od dobijanja statusa kandidata za zemlju, a posebno je jaka tokom pregovaračkog procesa. Štaviše, unapređivanje saradnje između zemlje kandidata i civilnog društva najčešće se postavlja kao preduslov za početak pregovora o pristupanju.⁴⁴

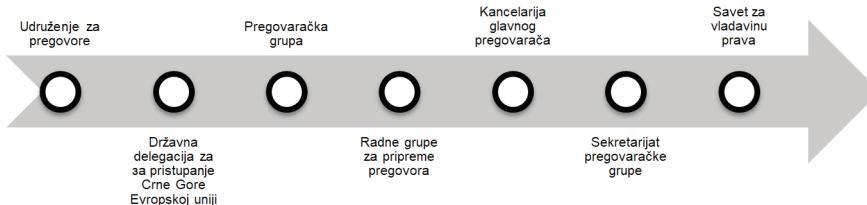
Potreba za povećanim učešćem civilnog društva u pregovaračkom procesu proizilazi iz više razloga, ali najčešće iz sledećih razloga:

- Složenost pregovaračkog procesa i potreba uključivanja svih raspoloživih kapaciteta unutar društva. Civilni sektor je razvio određeni nivo stručnosti praćenjem javnih politika tokom dužeg vremenskog perioda; stoga bi njegovo uključivanje i podrška trebalo da bude prihvaćena kao potreba da se premosti nedostatak analitičkih kapaciteta u javnoj upravi;
- Otvorenosti procesa. Demokratizacija i integracija treba da podrazumevaju otvorenost institucija i podizanje nivoa transparentnosti na viši nivo. Uključivanjem civilnog društva, izvršna vlast pokazuje nameru da izgradi poverenje javnosti i pošalje jasnu poruku da nema šta da krije.
- Karaktera procesa. Iako postoje različite definicije demokratije, ono što je zajedničko svima njima jeste da ona podrazumeva slobodan prostor za izražavanje interesa i pozivanje institucija da ih zaštiti.

Imajući u vidu zemlje Zapadnog Balkana, postoje različiti modeli učešća civilnog društva u procesu evropskih integracija. Takvi modeli se kreću od onih koji se odvijaju kroz institucije, do manje formalnih i održivih, koji zavise od podrške donatora i posebnih preuslova za delovanje. Crna Gora i Srbija su se opredelile za dva različita modela uključivanja civilnog društva u pregovarački proces. Stoga ćemo ukratko prikazati ove modele učešća civilnog društva u procesu / pregovorima o evropskim integracijama: direktno učešće u radnim grupama za pregovore kao i zajedničke akcije kroz konvent.

CRNA GORA

U crnogorsku pregovaračku strukturu su uključeni:



⁴⁴ Mišljenje Komisije o zahtevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 9. novembar 2010, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mn_opinion_2010_en_0.pdf

Imajući u vidu strukturu i nadležnost organa unutar njega, učešće civilnog sektora je moguće u radnim grupama za pregovore koje su nisko na lestvici uspostavljenih struktura. Ove radne grupe pokrivaju tehnički deo procesa pripreme lista oblasti za skrining⁴⁵ pregovaračkih pozicija i akcionalih planova. Crna Gora je uspostavila sve 33 pregovaračke radne grupe tokom 2012. i 2013. godine, ali se njihov sastav od tada promenio, uključujući broj i članove iz civilnog društva.

Odluka o uspostavljanju pregovaračke strukture ne mora direktno da predviđa učešće nedržavnih aktera u radnim grupama za pregovore, već mora ostaviti mogućnost za to učešće. Proces odabira mora biti zasnovan na javnim pozivima i transparentnim kriterijumima. Iako je i Hrvatska bila upoznata sa ovim modelom (gde su predstavnici sindikata i akademske zajednice bili članovi radnih grupa za pregovore, ali ne i predstavnici NVO), on je široko primenjen u Crnoj Gori. Od usvajanja Odluke o crnogorskoj pregovaračkoj strukturi u februaru 2012. godine,⁴⁶ Vlada je uključila predstavnike NVO u sve radne grupe za pregovore. Predstavnici civilnog sektora biraju se na osnovu javnog poziva uz obavezujući formular, kako bi se ocenili pojedinačni kapaciteti i kapaciteti organizacije koja predlaže člana. Do sada je poziv za članove radnih grupa za poglavljia 23 i 24 objavljen dva puta, u 2012. i 2016. godini.

UČEŠĆE PREDSTAVNIKA CIVILNOG DRUŠTVA U RADNIM GRUPAMA ZA PREGOVORE NEMA UPORIŠTE U UPOREDNOJ PRAKSI I PRETHODNIM ISKUSTVIMA U PREGOVORIMA. U RADNOJ GRUPI ZA POGLAVLJE 23 NALAZI SE 7 ČLANOVA IZ NEVLADINOG SEKTORA, DOK POGLAVLJE 24 TRENTUTNO NEMA NIJEDNOG.

Budući da Odluka o uspostavljanju pregovaračke strukture o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji ne predviđa direktno uključivanje članova civilnog društva, ona ne uključuje kriterijume za izbor predstavnika u radnim grupama za pregovore, dok obavezni kriterijumi nisu naknadno izgrađeni, osim za prijavu gde kandidat ukazuje na stručni rad i stručnost u pregovaračkom poglavljiju za koje se kriterijum primenjuje (kako za sebe, tako i za organizaciju). Konačno, izbor članova radne grupe za pregovore određen je odlukom Vlade na osnovu predloga glavnog pregovarača. Vlada ima pravo da potvrdi ili odbije pojedinačni predlog ili pojedinačnog kandidata.

Crnogorski model direktnog učešća organizacija civilnog društva u radnim grupama za pregovore još je interesantniji imajući u vidu da njihova misija nije definisana nakon pripreme pregovaračkih pozicija i akcionalih planova za otvaranje pregovora o pojedinačnim poglavljima (kao što je to bio slučaj sa radnim grupama tokom prethodnih proširenja). Naime, Crna Gora je redefinisala ulogu radnih grupa za pregovore i proširila svoj zadatak nadgledanja sprovođenja akcionalih planova (koji će se sprovoditi do kraja pregovaračkog procesa). Dakle, ovaj model praćenja je (ili bi mogao biti) još transparentniji, sa predstvincima izvan vlade, čime bi se omogućila bolja kontrola procesa. Međutim, predstavnici nevladinih organizacija nikada nisu imali potpuni pristup informacijama koje poseduje Radna grupa. Tako da u određenim periodima (dok nisu počeli da se bore za pravo pristupa) predstavnici nevladinih organizacija nisu imali pristup izveštajima ekspertske misije, mišljenjima Evropske komisije o ključnim zakonima, statistici koju radna grupa šalje EK sa izveštajima o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, itd.

Tokom godina, pokrenut je niz pitanja u vezi sa direktnim učešćem civilnog sektora u radnim grupama za pregovore. Naravno, najvažnije pitanje je u kojoj meri (ako uopšte) NVO gubi svoju korektivnu ulogu ako direktno učestvuje u pregovaračkoj strukturi. U svom karakteru, učešće u pregovaračkim radnim grupama je najsličnije učešću u radnim grupama koje se bave zakonodavnim promenama (što je već objašnjeno), budući da su oba učešća tehničkog karaktera. Stoga, iako su predložili civilnog sektora u radnoj grupi za pregovore najčešće nadglasani, oni su značajni ako je javnost upoznata sa tim i informisana o tome. U tom smislu, bilo bi naročito problematično ako civilni sektor ne bi mogao da izrazi svoje predloge i sugestije građanima i zainteresovanim stranama. Štaviše, Vlada je pokušala to da učini odredbama Poslovnika koje su propisivale da samo glavni pregovarač, šef radne grupe ili imenovani član može da govori o radu pregovaračke radne grupe. Ipak, rad predstavnika NVO u radnim grupama za pregovore ne može biti odvojen od njihove redovne misije. U tom smislu, najveći doprinos koji je civilni sektor do sada postigao učešćem u pregovaračkoj radnoj grupi, pored inicijativa za objavljivanje dokumenata, upravo je informisanje javnosti, ili „pogled iznutra“. Civilni sektor se borio za svoje pravo da govori o svom radu u pregovaračkim radnim grupama (a samim tim, i o radu same pregovaračke radne grupe). Zbog toga direktno izražava probleme u pogledu transparentnosti, koordinacije, komunikacije i izveštavanja spoljnim stranama: građanima, Evropskoj komisiji i drugim zainteresovanim stranama.

SAVET ZA VLADAVINU PRAVA – UMESTO POVEĆANJA, OGRANIČAVANJE TRANSPARENTNOSTI

Transparentnost u najzahtevnijim poglavljima, 23 i 24, u Crnoj Gori dodatno je ograničena „prirodom“ pregovaračke strukture. Savet za vladavinu prava osnovan je 2014. godine, dve godine nakon usvajanja Odluke o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore u Evropskoj uniji,⁴⁷ sa zadatkom da poboljša sprovođenje mera iz poglavla 23 i 24, i da izvrši pritisak na institucije koje kasne u ispunjavanju svojih obaveza.⁴⁸

45 Provera usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU

46 Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, „Službeni list Crne Gore“, br. 09/2012, 15/14

47 Uspostavljena 6. marta 2014. godine Odlukom o izmeni Odluke o uspostavljanju Pregovaračke strukture za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji

48 „Nadležnosti Pravila Saveta uključuju praćenje ispunjavanja obaveza iz Poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava, i Poglavlja 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, ispitivanje razloga za kašnjenje u ispunjavanju obaveza i davanje preporuka državnim organima, organima državne uprave i drugim organima i

PORED ČINJENICE DA JE ZBOG NAČINA RADA SAVETA ZA VLADAVINU PRAVA (ZATVARANJEM SASTANAKA ZA JAVNOST I NEUČESTVOVANJEM PREDSTAVNIKA CIVILNOG DRUŠTVA IZ RADNIH GRUPA U NJEGOVOM RADU) NARUŠENA TRANSPARENTNOST PREGOVARAČKOG PROCESA, TAKOĐE JE PROBLEMATIČNO I TO ŠTO, SVOJIM OSNIVANJEM, RAD PREGOVARAČKIH GRUPA SE SVODI NA TEHNIČKO EVIDENTIRANJE ISPUNJENIH MERA. TAKOĐE, OD SVOG OSNIVANJA 2014. GODINE, SAVET ZA VLADAVINU PRAVA ODRŽAO JE UKUPNO 6 SEDNICA, OD KOJIH JE POSLEDNJA BILA U JUNU 2017. GODINE. TO ZAPRAVO ZNAČI DA NIJE BILO POTREBE ZA NJEGOVIM OSNIVANJEM ILI DA VLADA NE VIDI OBAVEZU JAČANJA VLADAVINE ZAKONA KAO PRIORITET.

Iako je u više navrata naglašeno da funkcionisanje Saveta za vladavinu prava direktno ugrožava transparentnost pregovaračkog procesa, što predstavlja paradoks jer je ovaj Savet uspostavljen kako bi uticao na ubrzanje reforme vladavine zakona, samo su njegovi zaključci još uvek dostupni i njihovo objavljivanje je usledilo nakon pritiska od strane civilnog sektora.⁴⁹ Još jedan paradoks je da predstavnici civilnog sektora, koji su članovi pregovaračke radne grupe za poglavje 23, mogu predložiti temu za sednicu Saveta, a nakon toga ne mogu biti obavešteni o tome šta je Savet za vladavinu zakona raspravlja ili odlučivao u vezi sa tim.

*Učešće se povećava kvantitativno, ali ne i suštinski.*⁵⁰

Nevladin sektor je direktno učestvovao u pripremi akcioneih planova za poglavija 23 i 24. Nakon toga, broj nevladinih organizacija u drugim radnim grupama je značajno povećan, ali je uticaj ipak ograničen. Učešće NVO u radnim grupama za pregovore vremenom je postalo gotovo besmisleno,⁵¹ zbog zastarelih akcioneih planova koji više ne ostavljaju mogućnost otvaranja bilo kakve rasprave o reformama. Iako je Poglavlje 23⁵² otvoreno skoro tri godine pre nego što je to učinjeno u Srbiji, ovaj dokument je revidiran samo jednom. Ova revizija / adaptacija akcionog plana sprovedena je uz konsultacije sa predstvincima civilnog sektora u radnoj grupi za pregovore. Takođe je omogućeno drugim zainteresovanim stranama da dostave svoje komentare. Međutim, uprkos činjenici da je veliki broj ovih mera zastareo, te da postoje aktivnosti ne daju značajne rezultate u ispunjavanju privremenih merila, nova revizija ovog dokumenta još uvek nije planirana.⁵³

Iako je tokom vremena, pod uticajem civilnog sektora, pregovarački proces postao otvoreniji, postoje mnogi dokumenti koji su i dalje van domaćaja, čak i za članove pregovaračkih radnih grupa iz NVO sektora koji treba da budu jednaki u pravima i obavezama sa drugim članovima. Iz tog razloga, civilni sektor često ističe da vlada stvara paralelnu pregovaračku strukturu.⁵⁴ Jedan od tih dokumenata je Dinamički plan o privremenim i završnim merilima u pregovaračkim poglavljima EU i Crne Gore, koji je Vlada usvojila u februaru 2018. godine. Međutim, iako je razmatran na sednici vlade, ovaj dokument nije objavljen zajedno sa drugim materijalima sa sednice, niti je stavljen na raspolaganje članovima pregovaračkih radnih grupa iz nevladinog sektora, čak i nakon insistiranja putem medija, ali i na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama.⁵⁵ Pošto je sadržaj Plana nepoznat, nije jasno koja je veza između ovog dokumenta i akcioneih planova za poglavija 23 i 24, niti da li bi nove mere, koje su predviđene planom, podstakle sprovođenje merila.⁵⁶ Iako je na samoj sednici na kojoj je usvojen Dinamički plan, Vlada obavezala tadašnje Ministarstvo evropskih poslova da izveštava o njegovom sprovođenju na mesečnom nivou, ovi izveštaji nisu dostupni.⁵⁷

Najvažniji rezultati koji su predstavnici civilnog društva do sada postigli jesu poboljšanje transparentnosti procesa i pružanje šanse drugim akterima da podnesu komentare o merama i sadržaju dokumenata u poglavju 23 (vršenje pritiska na nadležne organe da organizuju javnu raspravu). Pod pritiskom članova pregovaračkih grupa koji dolaze iz nevladinog sektora, vlada je objavila niz dokumenata iz pregovaračkog procesa, kao što su memorandumi i polugodišnji izveštaji o situaciji o poglavljima 23 i 24 koje je pripremila Evropska komisija.⁵⁸ Međutim, osim objavljivanja dokumenata, Vlada nema praksu proaktivnog informisanja građana o dinamici pregovaračkog procesa.⁵⁹

institucijama za brzo delovanje, kako bi se ispunile obaveze iz ovih poglavija.”, Izvor: www.eu.me

49 Marović, J., Muk, S., (2015), Pregовори između Crne Gore i EU: Pristup podacima samo za privilegovane, Institut Alternativa, <https://institut-alternativa.org/en/negotiations-between-montenegro-and-the-eu-data-access-for-the-privileged-only/>

50 Intervju sa Anom Novaković, Izvršni direktor, Centar za razvoj nevladinih organizacija, 11. mart 2019.

51 Intervju sa Anom Novaković, Izvršni direktor, Centar za razvoj nevladinih organizacija, 11. mart 2019.

52 Reforma pravosuđa, borba protiv korupcije, osnovna prava i saradnja sa civilnim društvom, razvijaju se kao poseban deo akcionog plana u Crnoj Gori

53 Informacije iz radne grupe za Poglavlje 23 u Crnoj Gori

54 Bajramspahić, D., (2018), Vlada krije Dinamički plan, Institut Alternativa, <https://institut-alternativa.org/en/government-hiding-the-dynamic-plan/>

55 Ibid.

56 Intervju sa Dinom Bajramspahić, Istraživač, Institut Alternativa, 13. mart 2019.

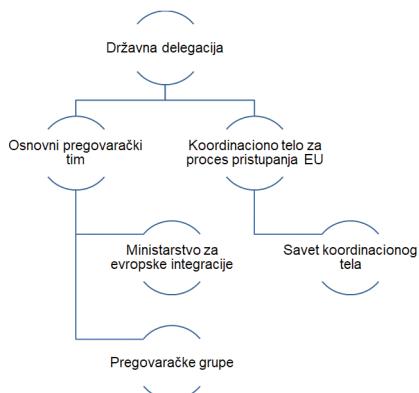
57 Vlada održala Posebnu sednicu na temu Evropske agende – Ispunjavanje obaveza Evropskog puta dužnost je svih segmenta društva, februar 2018, <http://www.predsjednik.gov.me/vijesti/181768/Vlada-odrzala-Posebnu-sjednicu-na-temu-Evropske-agende-ispunjavanje-obaveza-evropske-integracijske-duznost-je-svih-segmenta-druzst.html>

58 I sada ih redovno objavljuje, Vidi: Evropska komisija, (2018), Memorandum o trenutnom stanju u pogledu Poglavlja 23 i 24 za Crnu Goru, <http://www.gov.me/en/News/193611/Non-paper-on-state-of-play-regarding-Chapters-23-and-24-for-Montenegro.html>

59 Intervju sa Anom Novaković, Izvršni direktor, Centar za razvoj nevladinih organizacija, 11. mart 2019.

SRBIJA

OSNOVNU PREGOVARAČKU STRUKTURU U SRBIJI ČINE:



U Srbiji, predstavnici civilnog sektora su izvan pregovaračkih grupa, ali su uključeni u pregovarački tim.⁶⁰ Imajući u vidu šire učešće civilnog društva u tom procesu, Srbija se opredelila za Nacionalni konvent.

Model nacionalnih konventa pojavio se u Slovačkoj 2001. godine, i uspešno su ga implementirale sve Višegradske države, a u poslednje vreme su ga preuzele zemlje Zapadnog Balkana, odnosno Srbija, Crna Gora i Albanija. Nacionalni konvent o EU u Srbiji je stalno telo osnovano 2006. godine⁶¹ kao tematski struktuirana debata koja okuplja vodeće predstavnike javne uprave, političkih stranaka, nevladinih organizacija, stručnjaka, poslovnog sektora, sindikata i profesionalnih organizacija. Ona pruža:

- Redovne konsultacije između vladinih institucija i organa i zainteresovane javnosti;
- Definisanje preporuka i mišljenja o pregovorima;
- Transparentan i otvoren dijalog;
- Viši kvalitet informisanja javnosti o procesu pristupanja, pregovorima i posledicama.⁶²

Radnim grupama za sva poglavља pregovora rukovode organizacije civilnog društva koje su specijalizovane za ove oblasti. Opsežna konsultacija različitih grana i nivoa upravljanja sa drugim važnim akterima, glavni je doprinos ovog modela.

Ipak, izazovi sa kojima se Konvent suočava u Srbiji nisu mali, što se može videti na primeru izmena i dopuna ključnog dokumenta za jačanje vladavine prava. Rad na prilagođavanju Akcionog plana za Poglavlje 23, pokazao je ozbiljne nedostatke u saradnji sa zainteresovanim stranama. Objavljen je u januaru 2019. godine⁶³ sa rokom od 17 dana za podnošenje komentara. Akcioni plan je dokument od nekoliko stotina stranica koje sadrže veliki broj mera i aktivnosti. Zbog njegove obimnosti i velikog broja mera, praćenje ovog dokumenta predstavlja izazov za zainteresovane strane. Stoga je posebno problematično ostaviti krajnje kratak rok za komentarisanje tako važnog sveobuhvatnog dokumenta za jačanje vladavine prava. Pored toga, pojedine izmene su unete tekst, bez naglašavanja promena. Na inicijativu organizacije civilnog društva,⁶⁴ ovaj rok je produžen, sa još dve nedelje za komentarisanje. Međutim, tokom ovog procesa, uprkos organizaciji posebne sednice sa Nacionalnim konventom, civilni sektor nije dobio odgovarajuće objašnjenje konkretnih predviđenih mera.⁶⁵ Radna grupa za Poglavlje 23 Nacionalnog konventa, sa Međusektorskom grupom za slobodu izražavanja i medija, poslala je Ministarstvu pravde preko stotinu komentara prikupljenih od njenih članova.

Naši sagovornici se slažu da je uticaj civilnog društva u procesu pregovaranja ograničen, bez obzira na to što se sektor često konsultuje. Naime, izazovi sa kojima se organizacije suočavaju kada pokušavaju da utiču na zakone jesu ključni, što onemogućava značajnu ulogu u procesu pregovora. Transparentnost procesa još uvek je ograničena.

60 Predstavnik Centra za evropske politike je pregovarač za Poglavlje 1 (Slobodno kretanje robe), 3 (Pravo osnivanja i sloboda pružanja usluga), i 28 (Zaštita potrošača i zdravlja). Vidi: Glavni pregovarački tim, <http://www.eu-pregovori.rs/eng/negotiation-structure/core-negotiating-team/>

61 Ali neko vreme nije funkcionalo i njegov rad se intenzivirao od početka pregovora.

62 O Nacionalnom konventu o EU, Vidi: <http://eukonvent.org/eng/about-national-convention-on-the-eu/>

63 22. januara 2019, internet stranica Ministarstva pravde

64 EUkonvent (2019), Konvent uputio pismo Ministarstvu pravde za produženje javne rasprave o novom Akcionom planu za Poglavlje 23, <http://eukonvent.org/konvent-uputio-pismo-ministarstvu-pravde-za-produzenje-javne-rasprave-o-novom-akcionom-planu-za-poglavlje-23/>

65 Ivković, I., (2019), Poglavlje 23: Kontroverze oko revizije Akcionog plana, European Western Balkans, <https://europeanwesternbalkans.rs/poglavlje-23-kontroverze-oko-revizije-akcionog-plana/>

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Bez obzira na poboljšanja pravnog okvira koji omogućava da civilni sektor bude konsultovan pri izradi zakona i strateških dokumenata detaljnije nego što je to bilo pre početka pregovora za članstvo u EU, ostvareni napredak je izuzetno ograničen. Iako su i Crna Gora i Srbija 2018. godine radile na poboljšanju zakonskih okvira koji garantuju da će zainteresovane strane biti konsultovane, još uvek postoji niz pitanja koja sprečavaju veći uticaj civilnog društva u procesu donošenja odluka, a time i tokom pregovora. Da bi se prevazišli ključni uočeni problemi potrebne su sledeće mere:

- Potrebno je da javna uprava uloži dodatne napore kako bi približila propise građanima i osigurala njihovo učešće u procesu odlučivanja;
- Potrebno je da institucije odgovore na svaki primljeni predlog pojedinačno, a ne sažeto na sve primljene predloge;
- Za propise koji nisu usvojeni u roku od jedne godine od dana javne rasprave (ili za one koji su se suštinski promenili nakon javne rasprave), proces javnih konsultacija mora biti ponovo organizovan;
- Neophodno je da se nacrti sekundarnog zakonodavstva, kojima se obezbeđuje primena određenog zakona, uključe u javnu raspravu sa zakonom i da se usvoje u isto vreme kada i zakon;
- Određivanje minimalnog propisanog trajanja javne rasprave trebalo bi da bude izuzetak, a ne pravilo;
- Komentari i mišljenja Evropske komisije o nacrtima zakona treba da budu javni i dostupni svim zainteresovanim stranama; Mišljenja EK o zakonima treba da budu dostupna tokom javne rasprave;
- Trebalo bi omogućiti komentarisanje predloga zakona pre nego što se nađe na sednici Vlade;
- Neophodno je zainteresovanim stranama omogućiti da komentarišu i daju svoje mišljenje o svim predlozima dobijenim tokom javne rasprave (da dostave komentare o izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi);
- Sve informacije iz pregovaračkog procesa treba da budu dostupne javnosti;
- Vlade bi trebalo dodatno da rade na komunikaciji ovih aktivnosti i informisanju građana o pregovaračkom procesu;

CRNA GORA

- Potrebno je da ministarstva sproveđu sva četiri obavezna koraka propisana za uključivanje civilnog sektora u proces donošenja odluka;
- Zakon o državnoj upravi potrebno je izmeniti tako da se javna rasprava propisuje za sve zakone (bez izuzetka za zakone iz oblasti bezbednosti i odbrane i zakon o budžetu);
- Precizno odrediti obim i karakter izmena zakona koje ne zahtevaju javnu raspravu;
- Nacrti zakona, pozivi za konsultacije, izveštaji sa konsultacija, pozivi za javne rasprave, izveštaji sa javnih rasprava, predlozi zakona, PUP, podzakonski akti i mišljenje Evropske komisije treba da budu dostupni na portalu e-Government i internet prezentaciji Ministarstva javne uprave, organizovani hronološkim redom;
- Razmotriti i oceniti ulogu Saveta za vladavinu prava;
- Objaviti sva dokumenta iz pregovaračkog procesa, uključujući Dinamički plan o privremenim i završnim merilima u pregovaračkim poglavljima EU i Crne Gore;

SRBIJA

- Potrebno je usaglasiti godišnji plan rada Vlade i NPAA, jer vlada treba što pre da počne sa objavljinjem svog godišnjeg izveštaja o radu i da ga podnese Parlamentu;
- Konsultacije i javne rasprave o reviziji NPAA treba redovno da se sprovode;
- Struktura i sadržaj izveštaja o sprovedenim javnim raspravama treba da budu dalje precizirani aktom Vlade, da budu obavezujući i da sadrže sve elemente koje smo već istakli;
- Proširiti primenu Zakona o planskom sistemu na zakone;

POGLAVLJE 2 – UKLJUČIVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U PROCES PRISTUPANJA ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA EVROPSKOJ UNIJI: ALBANIJA, SEVERNA MAKEDONIJA, KOSOVO* I BOSNA I HERCEGOVINA

AUTORI: IVAN STEFANOVSKI I IVANA IVANOVIC

UVOD

Početak 2018. godine obeležen je objavljivanjem Saopštenja Evropske komisije pod nazivom „Verodostojna perspektiva proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu“⁶⁶. Ovaj dokument je najavio „istorijsku priliku za zemlje Zapadnog Balkana da čvrsto i nedvosmisleno vežu svoju budućnost za Evropsku uniju“ i da je Komisija spremna da „pripremi preporuke za otvaranje pregovora o pristupanju sa Albanijom i Severnom Makedonijom“. U nekoliko navrata, Saopštenje poziva vlade regiona da „uključe sve zainteresovane strane iz celog političkog spektra i iz civilnog društva“ i da se „postaraju da zainteresovane strane mogu aktivno da učestvuju u procesu reforme i donošenja politika [...] uspostavljanjem inkluzivnog strukturiranog dijaloga o prioritetima reformi uz učešće civilnog društva.“⁶⁷

Zemlje koje pregovaraju, Crna Gora i Srbija, već su razvile struktuirani dijalog između vlade i civilnog društva na osnovu pregovaračkih poglavila. S obzirom na to da preostale četiri zemlje Zapadnog Balkana još nisu započele pregovore, ovakvi mehanizmi saradnje, strukturirani u skladu sa pregovaračkim poglavljima, nedostaju. To, međutim, ne znači da postoji nedostatak dijaloga o pitanjima vezanim za proces integracije u EU. Severna Makedonija i Albanija, koje očekuju da započnu pregovore o pristupanju, u naprednoj su fazi pripreme za strukturirano uključivanje OCD u proces pristupanja, na osnovu lekcija naučenih i iskustava zemalja koje su već u pregovaračkom procesu. Postoje i pozitivni primeri uključivanja civilnog društva u ključne segmente procesa pristupanja EU kada su u pitanju Bosna i Hercegovina i Kosovo*.

Korišćeni su sledeći instrumenti i metode za prikupljanje podataka:

- Analiza dokumenata;
- Intervjui;
- Medijski izveštaji;
- Analize slučaja.

SEVERNA MAKEDONIJA

Godine 2009, Severna Makedonija je dobila prvu preporuku Evropske komisije za otvaranje pregovora o pristupanju. Mnogi dokumenti, koji se bave pregovorima sa EU, nacionalnim pregovaračkim strukturama i uključivanjem civilnog društva u proces integracije u EU kao deo toga, sačinjeni su tokom ovog perioda. Prema 35 poglavlju pravne tekovine EU, radne grupe za pregovore uspostavljene su i objavljinjem prvog Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina (NPAA). Uključivanje civilnog društva i raznih drugih zainteresovanih strana u pregovarački proces predviđeno je u okviru radnih grupa.⁶⁸ Prema „Institucionalnoj platformi i principima za vođenje pregovora o pristupanju sa EU“⁶⁹ izrađenim 2007. godine, osnova za uključivanje različitih zainteresovanih strana je NPAA. Međutim, prema NPAA, strateški mehanizmi i platforme za ciljanu diskusiju nisu uspostavljeni, i pokušaji konsultacija sa organizacijama civilnog društva u skladu sa ovim principima su iščezli, budući da vlastima nije bilo omogućeno da otpočne pregovore o pristupanju u ovom periodu.

Strategijom za saradnju vlade sa civilnim sektorom iz 2007. godine⁷⁰, vlada Severne Makedonije izrazila je interes za povećanje učešća civilnog sektora u procesu evropskih integracija. Slučajevi sa narednim strategijama iz 2012. i 2018. godine, takođe su dobri primeri. Dijalog sa civilnim društvom posmatra se kroz njihovo uključivanje u procese kreiranja politika, usvajanje zakona, kao i kroz programiranje i praćenje evropskih IPA fondova kroz sektorske radne grupe i nadzorne odbore.⁷¹ Sadašnja strategija ide korak dalje i predviđa uključivanje civilnog društva u pripremu pregovaračkih pozicija za pregovaračka poglavila EU.⁷²

66 Evropska komisija (2010) Verodostojna perspektiva proširenja za i jačanje angažmana EU u zemljama Zapadnog Balkana (2018) 65 konačno. Strazbur, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

67 Evropska komisija (2018) Grupa proširenja 2018. i izveštaji zemalja: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3342_en.htm

68 <http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/pregovori-za-clenstvo.pdf>

69 [http://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/Platforma\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/Platforma(1).pdf)

70 http://ecnl.org/dindocuments/150_Government%20Strategy%20for%20Cooperation.pdf

71 [https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/STRATEGY_FOR_COOPERATION_OF_THE_GOVERNMENT_WITH_THE_CIVIL_SOCIETY\(2012-2017\).pdf](https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/STRATEGY_FOR_COOPERATION_OF_THE_GOVERNMENT_WITH_THE_CIVIL_SOCIETY(2012-2017).pdf)

72 <https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/Strategija%202018%20-%202020%20usvoena%209%2010%202018.pdf>

Ponovni pokušaji u pravcu predlaganja pregovaračke strukture i modela za uključivanje organizacija civilnog društva načinjeni su imajući u vidu pozitivne rezultate i projektovani evropski put iz zaključaka Evropskog saveta u junu 2018. godine.⁷³ U zaključcima, Savet se složio da pozitivno odgovori na napredak koji je postigla Severna Makedonija, i odredio je put ka otvaranju pregovora o pristupanju u junu 2019. godine i okvirnom roku za prvu međuvladinu konferenciju do kraja 2019. godine. Nadalje, „Savet je primio k znanju nameru Komisije da započne neophodne pripremne radeće”, tj. da počne sa obrazloženjima za pregovaračka poglavља. U tom smislu, postoje brojna mesta i mehanizmi kroz koje civilno društvo već sarađuje sa državnim institucijama u procesu integracije u EU, kao i nova koja su još u pripremnoj fazi. Ova analiza se naročito fokusira na nedavno uspostavljene mehanizme.

SLOBODA INFORMISANJA

Sloboda informisanja je jedno od glavnih sredstava putem kojih civilno društvo i mediji mogu dobiti informacije od državnih institucija. Ovo je slučaj i u smislu procesa pristupanja EU i u smislu opštih pitanja koja su od interesa za javnost. Sloboda informisanja, ili kako se obično naziva „Pravo na znanje”, ustavom je garantovana u Severnoj Makedoniji. Član 16 garantuje pristup javnim informacijama i osnivanje institucija za javno informisanje (Ustav Republike Makedonije 1991, član 16)⁷⁴. Početkom 2006. godine, ovo pravo je u velikoj meri izraženo usvajanjem Zakona o pristupu javnim informacijama.⁷⁵ Iako je Zakon generalno ocenjen kao zadovoljavajući (Džamtoska-Zdravkovska 2012), međutim, za Evropsku komisiju, sprovođenje ostaje prilično neefikasno (Evropska komisija 2018).⁷⁶ Najnovija politika Fondacije za otvoreno društvo u Severnoj Makedoniji (FODM/FOSM), ukratko označavajući glavne probleme u primeni Zakona o pristupu javnim informacijama, otkriva da je znanje javnosti o Zakonu i dalje površno; a većina građana još uvek nije svesna da postoji zakon koji garantuje njihovo „pravo na znanje” (FOSM 2018.). Ono što je bitno u ovom radu jeste to da institucije uglavnom ignoriraju one koji su u potrazi za informacijama, a svaki deseti nosilac obezepe pružanja javnih informacija suočava se sa poteškoćama u primeni Zakona (Ibid.). Nosioci obaveze pružanja informacija ne ispunjavaju svoju zakonsku obavezu da podnose svoje godišnje izveštaje Komisiji za zaštitu prava, dok Komisija ne uspeva da izradi godišnji izveštaj koji će dati preporuke o tome kako nosioci informacija mogu prevazići problem – čutanje administracije; sistem za pristup informacijama funkcioniše samo delimično (FOSM 2018, str. 7-13)⁷⁷.

PREGOVARAČKE STRUKTURE

Do trenutka izrade ove analize, vlada Severne Makedonije još uvek nije izašla sa jasnim planom kakva će biti pregovaračka struktura koja će voditi pregovore sa EU. Najava formiranja pregovaračkog tela dogodila se na konferenciji za štampu u avgustu 2018. godine, od strane visokih zvaničnika vlade. U međuvremenu, imenovani su glavni politički i tehnički pregovarači. Na osnovu jedinstvene prezentacije, pregovaračka struktura bi obuhvatila sledeće institucije:

- Koordinaciono telo – telo koje definiše pregovaračke pozicije zemlje i kojim predsedava premijer;
- Savet za vladavinu prava;
- Državna delegacija – telo zaduženo za pregovore o pristupanju EU, na čijem je čelu pomoćnik premijera za evropska pitanja, a koji je ujedno i glavni politički pregovarač;
- Pregovaračka grupa – telo na čijem je čelu glavni tehnički pregovarač;
- Sekretarijat Pregovaračke grupe, kao podrška gore navedenoj državnoj delegaciji i Pregovaračkoj grupi.
- Kancelarija glavnog tehničkog pregovarača
- Radne grupe za pregovore za sva pregovaračka poglavљa EU.⁷⁸

Visoki vladini zvaničnici su u više navrata javno izjavili da postoji prostor za civilno društvo i druge nedržavne aktere u pregovaračkim strukturama, i da su radne grupe najočiglednije mesto za njihovo uključivanje. Međutim, kao što je gore pomenuto, još uvek ne postoji zvanični vladin dokument(i) koji bi ove izjave mogao da ozvaniči. Pored toga, za sada, u odluci vlade iz 2015. godine, o osnivanju ovih radnih grupa, nije predviđeno uključivanje predstavnika civilnog društva.⁷⁹

U međuvremenu, organizacije civilnog društva su dostavile svoje predloge, ideje kao ključne izazove prilikom donošenja odluke o njihovom uključivanju u pregovaračke strukture. Savet za saradnju vlade i civilnog sektora⁸⁰ predložio je model za uključivanje civilnog društva u pregovore o pristupanju EU.⁸¹ Prema nacrtu dokumenta, predviđeno je učešće civilnog društva u 1) analitičkom ispitivanju pravnih tekovina (proces skrinininga); 2) radnim grupama za pregovore; 3) praćenju procesa pregovora o pristupanju u okviru pregovaračkih struktura, i 4) nezavisnom praćenju. Pored Saveta, i druge ugledne organizacije predstavile su svoje viđenje uključivanja civilnog društva u pregovore o pristupanju.

73 https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf

74 Pristup makedonskom Ustavu https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/mk/mk014en.pdf

75 Pristup Zakonu o pristupu javnim informacijama http://www.stat.gov.mk/pdf/SlobodenPristapDolInformaciji/zakon_za_informacii.pdf (na makedonskom jeziku)

76 Izveštaj EK https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf

77 Kratka studija praktične politike http://www.fosm.mk/CMS/Files/Documents/Policy%20Brief%2012-01-20181.pdf

78 https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/09/web_A5_CSOSENG.pdf

79 Službeni list Republike Severne Makedonije br. 66/2015

80 Savet je održao svoju inauguralnu sednicu 16. aprila 2018.

81 https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/30.11.18%20Predlog-model%20za%20vklucuvanje%20na%20grajjanskie%20organizacii%20vo%20procesot%20na%20%20pregovo%20%281%29.pdf

Naime, u zajedničkim naporima da doprinesu debati, Centar za evropske strategije Eurothink i Institut za demokratiju ‘Societas Civilis’ (IDCSC) predstavili su svoje poglедe na ovu temu.⁸² Ono što ove organizacije predlažu jeste uključivanje civilnog društva ne samo u vladinu radnu grupu za pregovore, već i u ispomoć parlamentu u obavljanju njegove uloge praćenja Vlade u pregovorima o pristupanju. Druge organizacije i mreže, kao što je Mreža 23, doprinele su debati.⁸³ U iščekivanju modela koji će predložiti vlada, diskusija unutar civilnog društva trenutno se odlaže.

PARLAMENT

Tokom 2007. godine, Parlament je doneo odluku o osnivanju Nacionalnog saveta za evropske integracije (NSEI).⁸⁴ To je jedino parlamentarno telo u kojem se nalaze predstavnici parlamenta, vlade i civilnog društva. Prema Odluci kojom je uspostavljen, NSEI prati i ocenjuje pregovore o pristupanju, daje mišljenja i smernice za pregovaračke pozicije Makedonije. Nadalje, predsedavajući NSEI uvek dolazi iz redova članova parlamenta koji su u opoziciji. Civilno društvo je zastupljeno u NSEI i učestvuje u njegovom radu, međutim, bez prava glasa.

U pregovaračkoj strukturi koju je predstavio glavni politički pregovarač, parlament i njegova uloga u procesu pridruživanja se ne pominju. Postojeći model u Srbiji predviđa uključivanje civilnog društva u rad parlamenta. Parlament Severne Makedonije može uzeti u obzir ovo iskustvo i uključiti civilno društvo u proces praćenja i pomoći vlasti u vođenju pregovora o pristupanju. Pored toga, Nacionalni konvent za EU u Makedoniji, sličan onoj uspostavljenoj u Srbiji, postoji na nivou projekta.

ZAJEDNIČKI KONSULTATIVNI ODBOR EU-SEVERNE MAKEDONIJE

Na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)⁸⁵, osnovan je Zajednički konsultativni odbor sa Ekonomskim i socijalnim komitetom EU. Savet za stabilizaciju i pridruživanje je tokom svog četvrtog sastanka, održanog 24. jula 2007. godine, izrazio podršku uspostavljanju Zajedničkog konsultativnog odbora civilnog društva EU-Severne Makedonije (ZKO), kao platforme civilnog društva.⁸⁶ Kroz ovu platformu, organizacije civilnog društva iz Severne Makedonije mogле bi da prate proces pristupanja EU i da „usvoje preporuke za usmeravanje vladine pažnje ka zemljama i institucijama EU“⁸⁷. Od svog osnivanja, ZKO je održao osam sastanaka sa Severnom Makedonijom. Zbog stagnacije u procesu pristupanja zemlje EU, platforma civilnog društva postala je neaktivna u oktobru 2013. godine. Na osnovu objave za otvaranje pregovora o pristupanju sa Severnom Makedonijom 2019. godine, ZKO bi trebalo da nastavi sa svojim radom i da svojom specifičnom ulogom doprinosi sveukupnom napretku u procesu pristupanja.

SEKTORSKE RADNE GRUPE

Instrument za prepristupnu pomoć (IPA) uspostavljen je kako bi podržao prvenstveno proces pristupanja EU. Ova pomoć je uglavnom usmerena ka implementaciji NPAA, kao i radu odbora SSP, tj. pregovaračkih timova nakon početka pregovora sa Severnom Makedonijom. Svaki od IPA sektora odgovara broju NPAA poglavija. Na primer, Sektor demokratije i upravljanja odgovara Poglavlju 5 (Javne nabavke), Poglavlju 16 (Porezi), Poglavlju 17 (Ekonomski i monetarni politički), Poglavlju 18 (Statistika), Poglavlju 29 (Carinska unija), Poglavlju 32 (Finansijska kontrola), kao i Poglavlju 33 (Finansijske i budžetske odredbe). Prema IPA propisima, Komisija radi u partnerstvu sa nadležnim nacionalnim i lokalnim vlastima, kao i organizacijama civilnog društva.⁸⁸ Dakle, ovo je još jedna oblast rada u kojoj civilno društvo aktivno doprinosi i može dodatno unaprediti rad pregovaračkih grupa EU u budućnosti. Pored uključivanja u sektorske radne grupe, nadzorni odbor IPA obuhvata i organizacije civilnog društva i privatnog sektora, pored predstavnika Komisije, Nacionalnih IPA koordinatora (pomoćnika premijera za evropska pitanja) i drugih relevantnih nacionalnih vlasti i tela korisnika IPA II. Civilno društvo učestvuje u aktivnostima Sektorskog odbora koji prati sprovođenje Operativnog programa za regionalni razvoj i Sektorskog odbora za praćenje Operativnog programa za razvoj ljudskih resursa.⁸⁹

82 <http://eurothink.mk/news/nBakrMqn3joiPLfrmh>

83 <https://epi.org.mk/reaction-of-network-23-on-the-draft-model-for-involvement-of-csos-in-eu-accession-negotiations/?lang=en>

84 Službeni list Republike Severne Makedonije br. 140/2007

85 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/saa03_01_en.pdf

86 www.europa.eu/rapid/press-release_PRES-07-180_en.pdf

87 <https://www.eesc.europa.eu/en/sections-other-bodies/other/eu-north-macedonia-joint-consultative-committee>

88 <https://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/PRO/2017/11/Anlagen/PRO201711305008.pdf?v=1>

89 [https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/STRATEGY_FOR_COOPERATION_OF_THE_GOVERNMENT_WITH_THE_CIVIL_SOCIETY\(2012-2017\).pdf](https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/STRATEGY_FOR_COOPERATION_OF_THE_GOVERNMENT_WITH_THE_CIVIL_SOCIETY(2012-2017).pdf)

PREDLOG ZA HITNE DEMOKRATSKE REFORME ILI KAKO ISKORISTITI PRAVI TRENTAK

U julu 2016. godine, grupa OCD-a, predstavnici akademskih krugova i nezavisnih stručnjaka izradila je Nacrt za hitne demokratske reforme u kojem je predložen koncept za zaustavljanje i sprečavanje daljeg odustajanja od demokratskih standarda kao i predlog za rešavanje tekuće političke krize u zemlji (Predlog za hitne demokratske reforme).⁹⁰ Ovaj dokument je skicirao neophodne zakone koje je potrebno izmeniti, radnje koje je potrebno preduzeti i, konačno, sredstva koja se mogu koristiti u tom procesu, čime se naglašava njihova stručnost i posvećenost „učešću u daljim raspravama o modalitetima uključivanja civilnog društva u proces”⁹¹. Organizacije civilnog društva iskoristila su taj trenutak identifikujući neophodne korake za dalju demokratizaciju u ključnim političkim oblastima, u vremenima kada je zemlja zapravo blokirana zbog političke krize. Nastavak ove uspešne inicijative učinjen je nakon pada dugotrajne autoritarne vlasti Nikole Gruevskog. Civilno društvo je dalo podsticaj prioritetnom programu reformi tako što je pripremilo „Nacrt koji su razvile OCD za hitne demokratske reforme” (EPI 2017)⁹². Primarna svrha ovog dokumenta bila je da pruži podsticaj, smernice i detaljne aktivnosti koje su neophodne za obnavljanje demokratskih standarda i vrednosti, postizanje napretka u mnogim oblastima politika, kao i za ponovnu izgradnju poverenja građana u ključne državne institucije (Ibid, str. 5). Ovaj pokušaj civilnog društva delovao je kao odgovor na promenjenu političku situaciju nakon pada Gruevskog i izraz spremnosti nove vlade da radi na demokratskim reformama u zemlji. Kroz ovaj dokument, brojne OCD i stručnjaci uspeli su da pruže svoje viđenje i stavove u pogledu prioriteta reforme u zemlji.

Nasuprot tome, uoči ustavnih promena koje imaju za cilj da uvedu promenu naziva Severne Makedonije, u cilju proširenja procesa evroatlanske integracije, vlada je odlučila da nastavi politiku evropezacije i zbog nedovoljne afirmacije evropskih vrednosti u društvu. Uglavnom, bez nekoliko glasova u parlamentu potrebnih da bi se potvrdila preko potrebna dvotrećinska većina, makedonski parlament je uveo amnestiju za poslanike zbog napada u zgradu parlamenta koji se desio 27. aprila 2017. godine.⁹³ U ovom slučaju, nekoliko istaknutih OCD-a reagovalo je na ovu odluku, pozivajući parlament da ne učestvuje u takvim aktivnostima kako se ne bi narušila vladavina prava i kako bi se sprečila nekažnjivost. Ipak, vlada je nastavila dalje i usvojila zakonske promene koje su dovelе do nekažnjivosti umešanih poslanika.

ALBANIJA

Slično kao za Severnu Makedoniju, Evropski savet je, na svom samitu u junu 2018. godine⁹⁴, pozdravio napredak koji je Albanija postigla u pet ključnih prioriteta, a to su reforma javne uprave, reforma pravosuđa, borba protiv korupcije, borba protiv organizovanog kriminala i zaštita ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina i imovinska prava. Na osnovu toga, Savet je „postavio put ka otvaranju pregovora o pristupanju u junu 2019. godine” (Ibid.). Time su vlasti u Albaniji uslovljene da ostvare vidljive rezultate, kao i da održe i prodube već započete reforme.⁹⁵

SLOBODA INFORMISANJA U ALBANIJI

Sloboda informisanja (SI/FOI) u Albaniji, poznata i kao pristup informacijama, ili jednostavno „pravo na znanje”, garantovana je Ustavom⁹⁶, i dalje je izražena u Zakonu o pravu na informisanje usvojenom 2014. godine⁹⁷. Osim što je preduslov očuvanja javnog interesa kroz povećanje transparentnosti i odgovornosti albanskih institucija i javnih zvaničnika, ova sloboda takođe deluje kao snažan alat za prikupljanje podataka za OCD. Držeći se zakona, državne institucije unapređuju komunikaciju sa civilnim društvom, pružajući neophodne informacije za učešće građana u procesima vezanim za pristupanje EU. Iako Zakon generalno ispunjava međunarodne standarde, na žalost, njegovo sprovođenje i dalje prate poteškoće. Na primer, u 2016. godini, Pokret Mjafit je poslao 230 zahteva za SI, kako bi dobio finansijske i organizacione informacije od albanskih institucija, i dobio je samo 98 odgovora (oko 42%)⁹⁸. Ovo ukazuje na to da se razmena informacija između državnih institucija i civilnog društva u Albaniji može značajno poboljšati. Sveukupno poboljšanje sprovođenja SI može ga pretvoriti u snažno sredstvo za dobijanje informacija i podržavanje evropskih integracija. Bilo bi još bolje da podsticaj za ovu inicijativu potiče od civilnog društva kako bi se doprinelo sveukupnom unapređenju demokratije i vladavine prava.

PARLAMENT

Tokom poslednjih nekoliko godina evidentno su unapređeni uslovi za uspostavljanje mehanizama institucionalne saradnje između OCD u Albaniji i državnih institucija (Madhi 2018, str. 1)⁹⁹. Jedan od najvažnijih koraka preduzet je 2015. godine, kada je albanski parlament usvojio Zakon o uspostavljanju i funkcionisanju Nacionalnog saveta za civilno društvo (Zakon br. 119, 2015.)¹⁰⁰. Glavni cilj ovog dokumenta bio je da se

90 http://iks.edu.mk/attachments/article/274/BP_ENG_FINAL_08.07.2016.pdf

91 Ibid.

92 Pristup linku za Nacrt <http://www.epi.org.mk/docs/BLUEPRINT%20DEVELOPED%20BY%20CSOs%20FOR%20URGENT%20DEMOCRATIC%20REFORMS.pdf>

93 <https://meta.mk/en/the-parliament-passed-the-law-on-amnesty-with-95-votes-in-favor-of/>

94 <https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>

95 Dalje unapređenje procesa ponovnog ocenjivanja sudija i tužilaca i finalizujući uspostavljanje nezavisnih pravosudnih struktura kako je predviđeno ustavnom reformom: finalizujući osnivanje specijalizovanih tela, odnosno Specijalne strukture za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (SPAK) i Nacionalnog biroa za istrage (NBI) i Suda; jačajući evidenciju proaktivnih istraga, krivičnih gonjenja i konačnih osuda u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, takođe i na visokom nivou.

96 Član. XX, Ustav Albanije

97 Zakon o pravu na informisanje

98 <https://balkaninsight.com/2016/07/12/albanian-institutions-difficulties-in-doing-transparency-07-11-2016/#sthash.yq949hCA.dpuf>

99 Studiju možete naći na sledećem linku <http://www.eupolicyhub.eu/en/publications/>

100 Pristup Zakonu na sledećem linku [http://www.amshc.gov.al/web/KKSHC/Ligj_Nr.119-2015_KKSHC-\(AL\).pdf](http://www.amshc.gov.al/web/KKSHC/Ligj_Nr.119-2015_KKSHC-(AL).pdf)

obezbede mehanizmi za međusektorski dijalog između vlade i civilnog društva (Madhi 2018, str. 1). Što se tiče sastava i funkcionalisanja Saveta, on se sastoji od 27 članova. Većinu članova (14) imenuju državne institucije (NSCD 2019).¹⁰¹, dok se predstavnici organizacija civilnog društva biraju putem „onlajn“ procesa kojim upravlja Agencija za podršku civilnom društvu (Madhi 2018, str. 1). Takođe postoji još jedan dokument koji je usvojen pre Zakona i kojeg treba istaći – mapa puta za vladinu politiku ka boljem podsticajnom okruženju za razvoj civilnog društva 2013-2017 (2014).¹⁰². Već je rečeno i dokazano da postoji određena strategija u ime albanske vlade u cilju saradnje sa civilnim društvom u procesu pristupanja EU. Ipak, glavni izazov koji predstoji jeste primena ovih odredaba u praksi i pretvaranje reči u dela, budući da brojni dokumenti deklaracije mogu ostati samo mrtva slova na papiru.

Posmatrajući dublje saradnju između vlade i civilnog društva u Albaniji u smislu evropskih integracija, postoji još jedna veoma značajna institucija koja zaslužuje pažnju – Nacionalni savet za evropske integracije. Iste godine kada je stvoren gore opisani NSCD, albanski parlament je odlučio da preduzme korake kako bi se osigurala transparentnost, uključenost, nadzor i razmena informacija između različitih interesnih grupa (Madhi 2016, str. 1). Na osnovu Zakona usvojenog u martu 2015. godine (Zakon br. 15, 2015).¹⁰³, NSEI je osnovan dva meseca kasnije „kao najviši nacionalni savetodavni organ koji pruža strateške pravce i podstiče sveobuhvatnu saradnju između političkih stranaka, javnih institucija i civilnog društva.“ (Madhi 2016, str. 1)

PREGOVARAČKE STRUKTURE U ALBANIJI

U vezi sa odlukom Saveta od 27. juna 2014. godine (Savet 2014).¹⁰⁴ da se Albaniji dodeli status kandidata, Veće ministara je donelo odluku o uspostavljanju, organizaciji i funkcionalisanju državne strukture odgovorne za pregovaranje i zaključivanje sporazuma o pristupanju Republike Albanije Evropskoj uniji. Na osnovu ove odluke, strukturu odgovornu za pregovore čine:

- Državni odbor za evropske integracije;
- Državna delegacija;
- Pregovaračka grupa;
- Misija Republike Albanije u EU;
- Sekretarijat za evropske integracije;
- Međuinstitucionalne radne grupe;
- Partnerska platforma za evropske integracije (Veće ministara 2018.).¹⁰⁵

U okviru albanske pregovaračke strukture, civilno društvo nalazi svoje mesto u Partnerskoj platformi za evropske integracije. U odluci je predviđeno da se informisanje, konsultovanje, komuniciranje i angažovanje civilnog društva, zainteresovanih strana, akademske zajednice i lokalne vlasti, u procesu pregovora o članstvu u Evropskoj uniji i Procesu stabilizacije i pridruživanja, sprovodi putem Partnerske platforme za evropske integracije. Osim toga, angažovanje civilnog društva i zainteresovanih strana u procesu pristupnih pregovora sa Evropskom unijom, u pogledu javnih politika tokom čitavog pregovaračkog procesa, putem Partnerske platforme za evropske integracije, kao i pružanje ekspertize u različitim oblastima vezanim za pravne tekovine, neće biti ograničeno samo za njih, pod uslovom da su u skladu sa relevantnim oblastima nadležnosti. Način učešća, funkcionalisanje i institucionalna organizacija Partnerske platforme za evropske integracije biće odobreni po nalogu ministra nadležnog za poslove evropskih integracija.

PARTNERSKA PLATFORMA ZA EVROPSKE INTEGRACIJE – „ODRŽIV SISTEM UKLJUČIVANJA OCD“

Uspostavljanje Partnerske platforme za evropske integracije može se istaći kao opšti pozitivan primer u slučaju Albanije. Mogućnosti za angažovanje civilnog društva i drugih nedržavnih aktera u mogućem procesu pregovora od velikog su značaja za evropske integracije Albanije. Povećani uticaj, a time i svojine nad reformskim procesom, moguće je kroz uključivanje organizacija civilnog društva u kreiranje javnih politika i analiza na osnovu kojih zemlja može pripremiti svoje pregovaračke pozicije.

Da bi se ilustrovala mana ovog procesa, treba napomenuti nedostatak aktivnosti Nacionalnog saveta za evropske integracije, kao i nedostatak političke volje za dalje unapređenje uključenosti civilnog društva i drugih nedržavnih aktera. Neka od gorućih pitanja koja treba uzeti u obzir odnose se na povećanje broja nepolitičkih aktera kao stalnih članova saveta, nedostatak uključivanja nepolitičkih aktera u formulisanje stavova i odluka Saveta, kao i nedostatak standardizacije mehanizama izveštavanja. Potrebno je takođe uložiti mnogo više napora u povećanje transparentnosti i komunikacije sa širim javnošću.

101 Pristup internet stranici Nacionalnog saveta za civilno društvo http://www.amshc.gov.al/kkshc/?page_id=85&lang=en

102 Pristup Mapi puta na sledećem linku <http://www.amshc.gov.al/web/njoftime/2015/02.27-Udherrefyesi/Udherrefyes%20per%20Mjedis%20Mundesues%20per%20OOSH-te.pdf>

103 Pristup Zakonu na sledećem linku https://www.parlament.al/wp-content/uploads/sites/4/2015/10/ligji_15-2015-1.pdf

104 Pristup zaključcima Saveta https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf

105 Pristup odluci Saveta ministara <https://punetejashtme.gov.al/en/mepj-fton-subjektet-e-interesuar-per-te-parajitut-komentet-e-tyre-per-krijimin-organizimin-dhe-funksionimin-e-struktura-shteterore-pergjegjese-per-zhvillimin-e-negociatave-dhe-perfundimin-e-traktati/>

KOSOVO*

Proces pridruživanja Kosova* EU ostao je u senci neizvesnosti. Bez priznavanja od strane pet zemalja članica EU, Kosovo* se ne može pomeriti dalje od već potписанog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Pored Bosne i Hercegovine, Kosovo* je takođe dobilo status potencijalnog kandidata EU. Zbog statusa u pregovorima sa EU, analiza uključivanja OCD i drugih nedržavnih aktera na Kosovu* sledila bi strukturu koja je nešto drugačija u odnosu na prethodnu u slučajevima Severne Makedonije i Albanije.

SLOBODA INFORMISANJA NA KOSOVU*

„Pravo na znanje“ ustavno je zagarantovano na Kosovu*, u članu 41 Ustava¹⁰⁶. Definisano je kao pravo na pristup javnim dokumentima. Ono proklamuje da svaka osoba ima pravo na pristup javnim informacijama, i da su dokumenti javnih institucija i državnih organa – javni, osim informacija koje su zakonom ograničene zbog privatnosti, poslovne tajne ili stepena zaštite informacije (Ustav Kosova* 2008, Član 41). U pogledu zakonodavstva, u 2010. godini usvojen je Zakon o pristupu javnim dokumentima (ZPJD – Zakon br. 03/L-215)¹⁰⁷. Pored toga, nekoliko drugih zakona takođe se bavi ovim pitanjem. Zakon o upravnom postupku, kao i Zakon o državnoj službi, sadrže odredbe koje se odnose na pravo na znanje (Kajtazi 2013.)¹⁰⁸. Glavni problemi nastaju u njihovom sprovođenju u praksi, što jasno stvara poteškoće civilnom društvu da pravovremeno dobije relevantne informacije. Izveštaj BIRN-a (Balkanska Istraživačka Mreža) iz 2014. godine potvrđuje da je pravo na znanje značajno ometeno zatvorenošću i specifičnom kulturom u pružanju informacija mnogih institucija i državnih službenika u zemlji (BIRN 2014.)¹⁰⁹. Slični nalazi su usaglašeni u analizi medija „Kosovo 2.0“, koji je istraživao SI u pogledu novinarstva. Autor zaključuje da kosovske institucije imaju tendenciju da otkrivaju informacije o manje važnim pitanjima, kao i da nivo transparentnosti obično zavisi i od nivoa vlasti (Kosovo 2.0. 2017.)¹¹⁰. Kao što je naglašeno u prethodna dva slučaja, poboljšanje učinka institucija može doprineti povećanju transparentnosti i odgovornosti u zemlji. Štaviše, to će pozitivno uticati na demokratizaciju i jačanje vladavine prava, odnosno afirmaciji politike evropeizacije.

PREPREKE AKTIVNOSTIMA CIVILNOG DRUŠTVA NA KOSOVU*

U novije vreme, uključivanje civilnog društva u donošenje politika i odluka na Kosovu* postalo je veoma sporno pitanje. Glavni problem je novi nacrt Zakona o slobodi udruživanja u nevladine organizacije, koji je izazvao priličnu uznemirenost. Predstavnici civilnog društva tvrde da će, ako ovaj zakon stupi na snagu, on dovesti do „desetkovanja neprofitnih“, te da se institucijama daje mogućnost da proizvoljno obustavljaju rad bilo koje NVO (Kosovo 2.0. 2019.)¹¹¹. Očigledno je da postoje brojni razlozi zbog kojih se ovakva važnost pridaje ovom problemu. Jedan od mogućih ishoda potencijalnog proglašenja ovog zakona jeste potpuni zastoj u saradnji civilnog društva i vlade, u pogledu integracije Kosova* u EU. Grupa nevladinih organizacija nedavno je reagovala otvorenim pismom koje je ukazivalo na poduzi spisak potencijalnih nedostataka. Najvažniji nedostaci su sledeći:

OCD koja je prikupila finansijska sredstva ili bilo koju drugu imovinu, može bez ikakvih poteškoća preneti ova sredstva drugoj instituciji, uključujući i privatna preduzeća na osnovu odluke upravnog odbora. Kosovske NVO zabrinute su da će donošenje zakona rezultirati trenutnim prenosom miliona evra sa računa NVO privatnim licima ili pojedincima;

Vlasti mogu proizvoljno da ukinu OCD, samo na osnovu toga što je ista bila „neaktivna“, bez potrebe za sudskim nalogom. Ovo je suštinski neustavno, suprotno ustavnom pravu na slobodu udruživanja. Još jedno važno pitanje jeste kako vlasti zapravo mogu da mere aktivnost OCD? (Fondacija civilnog društva na Kosovu 2018.)¹¹²

Jedna od oštrenih kritičara novog nacrta zakona izjavila je da veruje da mikro-finansijske institucije koje su registrovane kao nevladine organizacije, ali koje su akumulirale veliku količinu sredstava, moraju sada da nađu način da prenesu svoj profit ili na druge kompanije ili na pojedince повезane sa mikro-institucijama (Int. br. 1, Kosovo*)

MODELI SARADNJE IZMEĐU CIVILNOG DRUŠTVA I VLADE NA KOSOVU*

Uspostavljanje modela saradnje između vlade i civilnog društva su u početnoj fazi. Pritisak koji EU, SAD i druge međunarodne organizacije nameću kosovskoj vladi, glavni je pokretač uključivanja OCD u procese donošenja odluka i politika. Na primer, u pogledu saradnje sa parlamentom, u određenoj fazi usvajanja zakona, predstavnicima civilnog društva obezbeđuju se obrasci koje obično sačinjavaju USAID, EU ili drugi važni međunarodni donatori, a predstavnici organizacija civilnog društva daju svoj doprinos u smislu predloženih zakona. Obično se od njih traži da pruže komparativnu analizu postojećeg zakonodavstva u nekoliko zemalja EU ili operacionalizaciju različitih modela, kako bi se sprovedla određena mera ili reforma. U nekim slučajevima traže se samo osnovna istraživanja, dok ponekad državne institucije traže konkretne preporuke za javnu politiku. U većini slučajeva, tu se završava učešće civilnog društva (Ibid). Ovaj model saradnje može se više tretirati kao jednosmerni kanal komunikacije nego kao mehanizam saradnje.

106 Pristup Ustavu Kosova <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf>

107 Pristup ZPJD <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,191,606>

108 Pristup analizi FOI na Kosovu http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/II._SUMMARY_ON_THE_RIGHT_OF_ACCESS_TO_PUBLIC_DOCUMENTS.pdf

109 Pristup izveštaju BIRN-a http://www.drejetisanekosove.com/repository/docs/report_on_access_to_public_documents_2013-2014_824655.pdf

110 Pristup članku <https://kosovotwopointzero.com/en/kosovar-journalists-need-demand-implementation-access-information-rights/>

111 Pristup članku <https://kosovotwopointzero.com/en/are-kosovos-ngos-under-threat/>

112 Pristup otvorenom pismu https://www.kcsfoundation.org/wp-content/uploads/2018/12/Detailed-analysis-NGO-Law-Amendments_KCSF_ENG_final.pdf

Civilno društvo takođe izražava spremnost da učestvuje u javnim konsultacijama. Početkom 2017. godine, pokrenuta je Kosovska onlajn platforma za javne konsultacije. Ideja ovog mehanizma saradnje jeste da olakša komunikaciju između kosovskih državnih institucija i javnosti, organizacija civilnog društva i drugih relevantnih aktera i partnera, važnih za proces donošenja odluka i politika. Centralna ideja ove platforme je da se javnosti i relevantnim akterima (uključujući i OCD) omogući da izraze svoj interes za učešće u procesu javnih konsultacija. OCD bi na taj način u okviru svoje oblasti delovanja identifikovala nadležnu instituciju odnosno svaki nacrt predloga za koji je zainteresovana. Proces konsultacija podrazumeva potrebu objavljivanja izveštaja ministarstava, državnih agencija i drugih uključenih vladinih aktera, koji bi sadržali razloge za prihvatanje ili neprihvatanje određenih doprinosa (BCSDN 2017).¹¹³ Ipak, prema rečima našeg sagovornika, javnim konsultacijama potrebno je pristupiti sa mnogo više ozbiljnosti kako od strane vlade, tako i od strane civilnog društva (Int. br. 1, Kosovo*). FCDK je takođe pripremio preporuke za potpunu funkcionalizaciju i poboljšanje ove platforme (FCDK 2017).¹¹⁴

Druga praksa koja funkcioniše uglavnom na individualnom nivou, u smislu OCD, jeste potpisivanje memoranduma o razumevanju (MoR) između organizacija i pojedinih državnih institucija. Ovo je veoma složen proces koji zahteva puno angažovanje svih aktera. Čak i kada organizacije rade sa određenim institucijama tokom dužeg vremenskog perioda, teško je potpisati MoR. Generalno gledano, Kosovu* i dalje nedostaje strateški dokument koji će na odgovarajući način osigurati saradnju između civilnog društva i države.

NEFORMALNOST U SARADNJI IZMEĐU CIVILNOG DRUŠTVA I VLADE

Zanimljiv primer neformalne prakse saradnje i uključivanja civilnog društva i vlasti na Kosovu* može se pratiti u obliku politike borbe protiv radikalizacije i nasilnog ekstremizma. Jedna od poznatih kosovskih OCD pozvana je od strane kosovskih policijskih snaga da im pruži informacije iz oblasti suzbijanja / sprečavanja nasilnog ekstremizma (K/PNE) (Int. br. 1, Kosovo*). Neformalni način angažovanja, kao što je ovaj, može biti dobra praksa na kojoj se može graditi buduća potencijalna saradnja. Međutim, ukoliko se saradnja odvija bez potписанog sporazuma, ove prakse bi se mogле zloupotretiti. Vlada može odlučiti da cilja samo određene OCD sa kojima ima interes da sarađuje, zanemarujući druge (kritičnije) organizacije koje takođe mogu imati iskustva u određenoj oblasti.

Druga neformalna praksa koja je u velikoj meri u skladu sa centralnim istraživačkim pitanjem ove studije jeste neformalna saradnja u smislu Agende za evropske reforme (ERA) za Kosovo*. Osnovna ideja za uspostavljanje ERA jeste ispunjenje obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji je Kosovo* potpisalo sa EU 2015. godine (Savet Evropske unije 2015).¹¹⁵ Glavni cilj ERA je da odredi prioritete za oblasti SSP i sprovođenje određenih aktivnosti u cilju njihovog ispunjavanja. Ova agenda se zasniva na integraciji u EU, kao ključnom prioritetu kosovske vlade. Kratkoročni prioriteti ERA su sledeći: (I) Dobro upravljanje i vladavina prava, (II) Konkurentnost i investiciona klima, i (III) Obrazovanje i zapošljavanje (Ministarstvo za evropske integracije Kosova* 2018).¹¹⁶ Što se tiče ovog procesa, vlasti na Kosovu* imaju tendenciju da pozivaju predstavnike civilnog društva sa kojima su usko povezani.

„Ideja je da se stavovi ovih pojedinaca predstavite kao stavovi civilnog društva,
što zapravo nije tačno“. (Int. br. 1, Kosovo*).

Većina ovih predstavnika su bliski vlastima, i nisu uvek nužno stručnjaci civilnog društva u određenoj oblasti. Tipičan primer takvog odnosa vlasti jeste uključivanje civilnog društva u ERA. Prema rečima naših sagovornika, samo nekoliko organizacija učestvuje u praćenju sprovođenja aktivnosti vezanih za SSP. Učešće drugih OCD odbijeno je od strane Ministarstva za evropske integracije, bez obzira na njihovu stručnost u proceni SSP-a sa političkog i sigurnosnog aspekta. Ovakav pristup je povezan sa načinom rada vlade na Kosovu* u procesu pristupanja EU. Prema mišljenju naših sagovornika, u trenutku izdavanja ove publikacije „nije ostvareno više od 30% obaveza planiranih u smislu implementacije SSP-a“ (Ibid).

DOKUMENTI CIVILNOG DRUŠTVA KOJI PODSTIČU SARADNJU IZMEĐU VLASTI I CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EU

U pripremi i izradi dokumenata civilnog društva koji imaju za cilj podsticanje saradnje između vlade i civilnog društva na Kosovu*, Fondacija civilnog društva Kosovo igra vodeću ulogu. Ova Fondacija podstiče dijalog između javnih institucija i civilnog društva za SSP. Sa stanovišta FCDK-a, sprovođenje SSP-a je sveobuhvatan proces reforme koji u značajnoj meri treba da uključi civilno društvo. Proces reformi ka EU integraciji bio bi znatno unapređen učešćem civilnog društva, bilo kroz povećanu potražnju za dobrom upravom, istraživanjem i analizom, izgradnjom kapaciteta ili boljom komunikacijom. Druga sredstva za uključivanje OCD u ovaj proces obuhvataju stvaranje ekspertske grupa, grupa za zastupanje, centra za obuku i drugih inicijativa (FCDK 2019).¹¹⁷ FCDK takođe podržava angažovanje organizacija civilnog društva u sprovođenju kratkoročnih prioriteta SSP-a i mera navedenih u ERA (Ibid). Na kraju, FCDK veruje da će kroz podršku partnera iz civilnog društva direktno doprineti jačanju uloge civilnog sektora i da će iskoristiti potencijal da doprinese sprovođenju SSP-a. Pored toga, Fondacija ima za cilj razvijanje potencijala građana i doprinos evropskoj agenci, korišćenjem dodatne vrednosti koju donose partnerske OCD i koristi koju dobijaju kroz sinergiju i komplementarnost sa svojim aktivnostima (Ibid).

113 Pristup infomacijama <http://www.balkancsd.net/kosovo-online-platform-for-public-consultation/>

114 Pristup preporukama https://www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_04_2018_9878891_Online_Platform_during_2017_KCSF.PDF

115 Pristup SSP <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf>

116 Pristup stranici koja sadrži informacije o ERA <http://mei-ks.net/en/european-reform-agenda-era>

117 Pristup stranici koja sadrži stavove FCDK o javnim institucijama – dijalog civilnog društva za SSP

BUDUĆI MODELI ZA UKLJUČIVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U PROCES PRIDRUŽIVANJA EU

Što se tiče budućih načina i modela saradnje, naši sagovornici veruju da Kosovo* prvo mora da pristupi u naprednije faze evropske integracije. Štaviše, u ovoj trenutnoj fazi može se izvršiti detaljna dekonstrukcija SSP-a, tako da OCD mogu izraziti svoj interes da prate proces i daju preporuke na osnovu svoje ekspertize. Kako se proces dalje razvija, mogu se pratiti i savremeni primeri iz slučajeva Crne Gore i Srbije, nakon što su prilagođeni specifičnom kontekstu Kosova*. Podela rada OCD-a po poglavljima pokazala se kao efikasna, tako da neke organizacije mogu da prate Poglavlje 23, druge Poglavlje 24, itd. (Int. br. 1, Kosovo*).

TEŽAK PUT – KA USPEŠNOJ IMPLEMENTACIJI ERA I SSP!

Zbog činjenice da je Kosovo* u početnoj fazi procesa evropskih integracija, nije lako identifikovati pozitivne primere prakse saradnje između civilnog društva i vlade. Ipak, jedan od naših sagovornika ukazao je na uključivanje civilnog društva u davanje komentara o implementaciji ERA (Int. br. 2, Kosovo*). Zakoni koji su blisko povezani sa pravnim tekovinama EU, obično su detaljnije analizirani od strane NVO. Organizacije imaju tendenciju da dele svoje preporuke sa kosovskom vladom i tako doprinose ukupnom procesu pristupanja. Druga komponenta je praćenje implementacije SSP i ERA, kako bi se ostvario pritisak na vladu putem formalnog mehanizma u kojem će svaka organizacija zainteresovana za određenu oblast imati pristup informacijama (Ibid).

Prethodni redovi već su se dotakli potencijalne primene novog Zakona o slobodi udruživanja koji može ozbiljno da ugrozi položaj i ulogu organizacija civilnog društva na Kosovu*. Što se tiče evropske budućnosti zemlje, ovo može značiti samo korak unazad u pogledu implementacije odredbi iz SSP. Još jedna karakteristika kosovskog političkog i stranačkog sistema, koji se ne može primetiti u drugim zemljama koje se proučavaju, jeste postojanje i snažna uloga političke partije koja se otvoreno i snažno protivi evropskim integracijama. „Levizija Vetvendosje“ (LV) je velika prepreka ka evropskim integracijama Kosova*, koristeći sve moguće političke i vanpolitičke alate za sprečavanje evropske budućnosti države. Kao vitalna stranka koja je uspela da se nametne u političkom sistemu (Vardari i Stefanovski 2018.), najveća prednost i potencijal LV jeste njena snažna mreža članstva, ali i činjenica da nije izneverila očekivanja građana, niti je narušila svoj kredibilitet, budući da stranka nikada nije bila na vlasti. (Obradović-Wochnik, J., & Wochnik, A. 2012, Noutcheva, G. 2009, Economides, S., & Ker-Lindsay, J. 2015).

BOSNA I HERCEGOVINA

BiH je aplicirala za članstvo u EU u februaru 2016. godine i trenutno iščekuje Mišljenje Evropske komisije od kojeg se očekuje da postavi uslove za status kandidata i otvaranje pregovora o članstvu. Iako je teško znati kakvi su ovi uslovi, iz skustva BiH se ne očekuje da će dobiti status kandidata tokom ove godine, uprkos tome što je to bio cilj tročlanog Predsedništva BiH, izglasano u oktobru 2018. godine.

BiH još uvek nije u potpunosti implementirala rezultate izbora od oktobra 2018. godine, i to bi moglo imati negativan uticaj na Mišljenje ukoliko se vlade ne formiraju do njegovog objavlјivanja, što se očekuje, zajedno sa izveštajima drugih zemalja, do kraja maja 2019. godine. Međutim, kada je reč o usklađivanju sa standardima EU, dva najnovija izveštaja o zemljama, iz 2016. i 2018. godine, ukazuju da je BiH generalno u ranoj fazi integracije, sa nešto većim stepenom ostvarenog napretka u odnosu na Kosovo*.

MODELI SARADNJE CIVILNOG DRUŠTVA I VLASTI U BIH

U 2007. godini, potpisani je sporazum o saradnji između Saveta ministara BiH i OCD. Njegov glavni cilj bio je da izvrši javni, organizovani i artikulisani pritisak OCD-a iz BiH na Savet ministara i druge institucije, kako bi se u što kraćem roku preduzeli svi potrebni koraci (BCSDN 2017, str 27). Slični dokumenti postoje i na nižim nivoima vlasti. Na opštinskom nivou, na primer, potpisani su sporazumi o saradnji sa skoro 100 opština, kantona, Distrikтом Brčko, itd. Opšte je mišljenje da ovi sporazumi postoje samo na papiru i ne primenjuju se u praksi (Int. br. 1, BiH).

U BiH postoji nekoliko modela saradnje u cilju bolje uključenosti civilnog društva. Jedan od njih su i e-konsultacije u vezi sa zakonodavstvom. Ipak, u praksi to zapravo ne funkcioniše (Ibid). Mnogo je zakona usvojenih po hitnim procedurama, i proces e-konsultacija se zaobilazi, a glas građana se zapravo ne čuje. Pored toga, ova platforma je prilično teška za upotrebu, čak i za iskusne korisnike takvih alata¹¹⁸. U izveštaju Evropske komisije iz 2018. godine navodi se da su javne konsultacije povremeno održavane (EK 2018, str. 5)¹¹⁹.

Postoje i brojne strategije i slični dokumenti koji predviđaju saradnju između različitih nivoa vlasti u BiH. One se mogu naći na opštinskom, kantonalnom, federalnom i državnom nivou. Ipak, krajnji nivo implementacije uglavnom zavisi od nivoa vlasti, a u većini slučajeva i od same institucije. Obično je arbitarna odluka institucije ta koja odlučuje da li će se OCD uključiti u proces konsultacija ili ne. Ovo je glavni problem (Int. br. 1, BiH). Zaključak koji se može izvući iz intervjuja jeste da postoji važeći okvir, ali da je implementacija ono što nedostaje. To je trenutno vrlo dobra ideja koja još uvek nije pravilno i potpuno iskorišćena i realizovana.

118 Pristup stranicu eKonsultacije <https://ekonsultacije.gov.ba/>
119 Pristup izveštaju EK 2018. o BiH <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf>

PRAKSA NEFORMALNE SARADNJE CIVILNOG DRUŠTVA I VLASTI U BIH

Neformalne prakse saradnje u društvu BiH postoje u brojnim oblicima i uglavnom zavise od strategija i pristupa OCD. Takođe, to zavisi od toga u kojim oblastima funkcionišu OCD. Obično, organizacije koje su veoma aktivne u određenoj oblasti imaju tendenciju da ostvaruju dobre neformalne odnose sa ministarstvima i drugim institucijama koje su ključne za njihovo područje delovanja. Neformalna saradnja je mnogo češća nego ona koja je formalno uspostavljena. Jedna od naših sagovornica podelila je svoje lično iskustvo stečeno svakodnevnim radom u jednoj od OCD u BiH. Ona je objasnila kako je organizaciji u kojoj radi bilo potrebno mnogo godina da uspostavi dobre radne odnose sa višestrukim nivoima vlasti u BiH. Saradnju je inicirala organizacija koja je ponudila obuku, ekspertizu i podatke, delujući kao pomoćni centar za određene institucije u BiH (Ibid). To je način na koji institucije i organizacije civilnog društva obično sarađuju u BiH. Imajući u vidu da organizacije civilnog društva često koriste podatke državnih institucija kako bi pratile njihov rad i uporedile ih sa sličnim institucijama u regionu, može se reći da ove aktivnosti lice na dvosmerni kanal komunikacije i saradnje.

MODELISARADNJE CIVILNOG DRUŠTVA I VLASTI U BIH U PROCESU PRISTUPANJA EU

Stepen uključenosti civilnog društva u proces pridruživanja BiH EU, odnedavno se povećava, iako više kroz neformalne nego formalne oblike. Ovo je posebno evidentno tokom poslednjih nekoliko godina. Civilno društvo kontinuirano pruža ekspertizu, obuke i informacije, kako bi pružilo veću podršku institucijama kroz različitim kanalima, u cilju podrške procesu (Ibid). Ovo uključivanje postoji na gotovo svim nivoima vlasti i nije ujednačeno. S druge strane, OCD pružaju svoju pomoć uglavnom u određenim oblastima u kojima rade u okviru kojih imaju ekspertizu. Nijedna organizacija ne bavi se celokupnim procesom evropeizacije. Saradnja uglavnom zavisi od zainteresovanosti institucija vlasti, vladajućih stranaka i drugih javnih institucija. Takođe je evidentan njihov neujednačen odnos i stepen otvorenosti za saradnju sa OCD. Naš sagovornik je naglasio da je većina institucija otvorena, iako je potrebno vreme da se stekne uzajamno poverenje i stvari kanal za komunikaciju, uklanjanjem prethodnih barijera. Korisno je ukazivati na značaj podrške koju pruža OCD kroz svoje znanje i ekspertizu kako bi uspostavili komunikaciju i saradnju sa javnim vlastima.

DOKUMENTI CIVILNOG DRUŠTVA KOJI PODSTIČU SARADNJU IZMEĐU VLADE I CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU PRIDRUŽIVANJA

Postoji nekoliko važećih dokumenata koji podstiču međusektorsku saradnju. Oni imaju za cilj da se uspostavljaju bolji kanali komunikacije i umrežavanje samog civilnog sektora. Pozitivan primer je nedavna inicijativa za usvajanje Etičkog kodeksa i dobrog upravljanja u OCD u BiH. Potreba za razvojem ovake vrste dokumenta proizilazi iz negativnih percepcija građana i šire javnosti o civilnom društvu u BiH, posebno u odnosu na nevladin sektor. Inicijativa koju je pokrenuo CPCD obuhvata kampanju koja će se fokusirati na promenu negativnog imidža civilnog društva kroz promociju i implementaciju nekih principa rada i ključnih vrednosti ovog sektora, kao što su principi solidarnosti, transparentnosti, nezavisnosti, odgovornosti, zakonitosti i profesionalnosti. Ova kampanja naglašava potrebu za uspostavljanjem internih pravila rada i odnosa sa društvenim akterima koji dolaze izvan nevladinog sektora (BCSDN 2019).¹²⁰

BUDUĆI MODELI UKLJUČIVANJA CIVILNOG DRUŠTVA U PROCES PRISTUPANJA BIH EU

Potrebno je da uključivanje civilnog društva u proces pristupanja BiH EU bude ostvareno putem formalno uspostavljenih mehanizama, kako bi njihovi predstavnici mogli ravnopravno da učestvuju u radnim grupama, u drugim organima u kojima se odvijaju procesi i procedure donošenja odluka, kao i u usklađivanju zakonodavstva. Naš sagovornik je pomenuo crnogorski model učešća civilnog društva u oblasti reforme javne uprave u zemlji. Učešće predstavnika civilnog društva omogućuje kvalitetnije komentare i sugestije, kao i efektivni uticaj na proces reformi. Sličan pristup bio bi veoma koristan za BiH.

POČETNI PROCES KONSULTACIJA ZASNOVAN NA PARTNERSTVU – JAČANJE TRANSPARENTNOSTI I OTVORENOSTI U PROCESU PRISTUPANJA EU

Pozitivan primer doprinosa OCD i drugih nedržavnih aktera u procesu integracije BiH u EU, može se videti kroz doprinos odgovoru na upitnik Evropske komisije za pripremu mišljenja o prijavi BiH za članstvo u EU. Kako bi se povećala transparentnost i podigla svest o celokupnom procesu integracije u EU, vlasti BiH su pozvale OCD da doprinesu svojim stavovima i mišljenjima u ovom postupku. U tu svrhu je uspostavljen veb portal eKonsultacije; i ovaj proces doprinosa OCD odvijao se paralelno sa odgovaranjem na upitnik od strane državnih institucija. Od 29 civilnih organizacija koje su se registrovale na veb portalu, 17 organizacija je dostavilo odgovore u vezi sa pitanjima iz 9 poglavija, uključujući poglavje 23 o vladavini prava „Pravosuđe i osnovna prava“ i 24 „Pravda, sloboda i bezbednost“, kao i u vezi sa političkim i ekonomskim kriterijumima.¹²¹

120 Pristup linku koji objašnjava inicijativu za Etički kodeks i dobro upravljanje <http://www.balkancsd.net/advocacy-campaign-for-a-code-of-ethics-and-good-governance-in-csos-in-bih/>

121 http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_strategija/Uputnik/odgovoriuputnik/default.aspx?id=19652&langTag=bs-BA

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zemlje analizirane u ovoj studiji nalaze se u različitim fazama procesa pristupanja EU. Dok su Bosna i Hercegovina i Kosovo* još uvek potencijalni kandidati, Albanija i Severna Makedonija očekuju otvaranje pregovora o pristupanju EU u junu 2019. godine, na osnovu mape puta usvojene na sastanku Evropskog saveta u junu 2018. godine.

Bez obzira na njihov status u procesu pridruživanja, izazovi sa kojima se ove zemlje suočavaju u smislu uključivanja civilnog društva u proces pristupanja EU su slični: 1) potrebeni su dodatni napor vlasti kako bi se uspostavio pravni okvir i okruženje koje podržava uključivanje civilnog društva i nedržavnih aktera u različite faze procesa donošenja odluka i politika; 2) promovisanje participativnih političkih procesa vezanih za proces pristupanja EU putem uspostavljanja formalnih mehanizama konsultovanja i standardizacije uključivanja civilnog društva i nedržavnih aktera u kreiranje javnih politika. U slučaju Albanije i Severne Makedonije, radi se o uključivanje civilnog društva u formalne pregovaračke strukture kao i pružanje podrške radu parlamentima u proceni i praćenju implementacije pravne tekovine EU.

Studija sadrži dve grupe preporuka, prva za Albaniju i Makedoniju u očekivanju početka pregovora o pristupanju i druga grupa preporuka za BiH i Kosovo*.

ALBANIJA I SEVERNA MAKEDONIJA

- Poseban deo Zakona o slobodi pristupa informacijama potrebno je posvetiti transparentnosti dokumenata koji su deo procesa pristupanja EU. Ovi amandmani bi trebalo da primoraju vlade na veću otvorenost u procesu tehničkih pregovora, istovremeno dopuštajući organizacijama civilnog društva i drugim nedržavnim akterima pristup informacijama i podacima. Ovakav pristup će omogućiti veću uključenost nedržavnih aktera, dvosmernu komunikaciju između vlasti i civilnog društva, i povećanje međusobnog poverenja koje može pozitivno doprineti celokupnom procesu.
- Albanska vlada je već usvojila i objavila odluku o uspostavljanju, organizaciji i funkcionisanju državne strukture odgovorne za pregovore i zaključivanje pristupanja Albanije EU. Ovo je veoma pozitivan primer koji može biti primenjiv i u Severnoj Makedoniji. Potrebno je da vlasti u Skoplju uključuju civilno društvo i druge nedržavnim akterima kako bi uspostavili održivu platformu za dijalog nezavisnu od promena političkih partija u vlasti.
- Potrebno je iskoristiti puni potencijal uspostavljenog Nacionalnog saveta za civilno društvo u Albaniji i Saveta za saradnju vlade i civilnog društva. Saveti bi takođe mogli da posluže kao platforme podrške za pregovaračke strukture u smislu razmene mišljenja, ideja i modaliteta implementacije pravne tekovine EU.
- Nacionalni parlamenti imaju obavezu uključivanja, praćenja i procene procesa pristupanja EU putem svojih komiteta i Saveta EU. Ovaj nadzor je posebno važan za uključivanje opozicionih političkih stranaka. Štaviše, parlamenti mogu da igraju jedinstvenu ulogu u promovisanju agende EU i njenom približavanju građanima / izbornim jedinicama.
- Potrebno je nastaviti rad Zajedničkog konsultativnog odbora između EU i Severne Makedonije , pri čemu se očekuje i da slično telo bude uspostavljeno između Albanije i EU . Navedeni mehanizmi dijaloga između država kandidata i EU predstavljuju još jednu mogućnost za civilno društvo da doprinese i uključuje se u proces pristupanja EU.

BOSNA I HERCEGOVINA I KOSOVO*

- Potrebno je da se postojeći neformalni mehanizmi konsultovanja prevedu u formalizovane i strukturirane institucije u skladu sa specifičnim potrebama kako bi se ograničile mogućnosti za arbitrarne odluke vlasti o tome da li da se civilno društvo i drugi nedržavni akteri uključe u proces pristupanja EU.
- Potrebno je da kosovska onlajn platforma za javne konsultacije i BiH platforma eKonsultacije budu dalje unapređivane i bolje integrisane u procese donošenja politika i odluka.
- Neophodno je formiranje koalicija organizacija civilnog društva i njihovo umrežavanje, kako bi se pratile i procenjivale primena u praksi oblasti definsanih u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.
- Na osnovu iskustava zemalja koje su ostvarile veći stepen napretka u pristupnim pregovorima, potrebno je razmotriti uspostavljanje Nacionalnih saveta za saradnju između vlade i civilnog društva, sa posebnim fokusom na proces pristupanja EU.

REFERENCE

POGLAVLJE 1

Access Info Europe, (2018), Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore – Analiza, MANS, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2018/06/AIE-MANSAanalysis.pdf>

Bajramspahić, D., (2018), Vlada krije Dinamički plan, Institut Alternativa, <https://institut-alternativa.org/en/government-hiding-the-dynamic-plan/>

Učešće građana u procesu donošenja odluka – zvanična poseta Srbiji, konferencija međunarodnih NVO Saveta Evrope, Novembar 2017, <https://rm.coe.int/report-visit-of-the-conference-of-ingos-to-serbia/168077c8de>

Ćurčić, D., (2019), Šta nam donose izmene Zakona o zabrani diskriminacije?, Istinomer, <https://www.istinomer.rs/clanak/2719/Sta-nam-donose-izmene-Zakona-o-zabrani-diskriminacije>

EUkonvent (2019), Konvent uputio pismo Ministarstvu pravde za produženje javne rasprave o novom akcionom planu za Poglavlje 23, <http://eukonvent.org/konvent-uputio-pismo-ministarstvu-pravde-za-produzenje-javne-rasprave-o-novom-akcionom-planu-za-poglavlje-23/>

Vlada održala Posebnu sednicu na temu Evropske agende – Ispunjavanje obaveza evropske integracije dužnost je svih segmenata društva, Februar 2018, <http://www.predsjednik.gov.me/vijesti/181768/Vlada-odrzala-Posebnu-sjednicu-na-temu-Evropske-agende-ispunjavanje-obaveza-evropske-integracije-duznost-je-svih-segmenata-drust.html>

Opravdanost Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, 14. februar, 2019, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2019/265-19%20%20Lat..pdf

Institut Alternativa, (2018), Nedovoljno učešće građana u procesu planiranja politike, <https://institut-alternativa.org/en/insufficient-citizens-participation-in-policy-planning-process/>

Institut Alternativa, (2019), Moj grad o mom novcu – Izveštaj o otvorenosti lokalnih budžeta, <http://media.institut-alternativa.org/2019/03/moj-grad-o-mom-novcu-1.pdf>

Institut Alternativa, (2019), Samo dva ministarstva najavila planirane javne rasprave za 2019, <https://institut-alternativa.org/samo-dva-ministarstva-najavila-planirane-javne-rasprave-za-ovu-godinu/>

Institut Alternativa, (2019), U pripremi novi Zakon o SPI: Štrik u Briselu ili još više tajni?, <https://institut-alternativa.org/u-pripremi-novi-zakon-o-spi-strik-u-briselu-ili-jos-vise-tajni/>

Ivković, I., (2019), Poglavlje 23: Kontroverze oko revizije akcionog plana, European Western Balkans, <https://europeanwesternbalkans.rs/poglavlje-23-kontroverze-oko-revizije-akcionog-plana/>

Marić, S., Subotić, S., (2018), Inkluzivno kreiranje politike zasnovane na dokazima: Koja je uloga istraživačkih centara i drugih politički orijentisanih OCD-a, CEP, <http://ten.europeanpolicy.org/wp-content/uploads/2018/06/Evidence-based-and-inclusive-policymaking.pdf>

Marović, J., (2016), Civilno društvo i proces evropskih integracija – izbor modela, CROSSROADS, The Macedonian Foreign Policy Journal, Maj 2016, knjiga IV, br. 4, http://www.mfa.gov.mk/images/stories/CROSSROADS/Cross_Vol_IV_No4_2016_web.pdf

Marović, J., Muk, S., (2015), Pregovori između Crne Gore i EU: Pristup podacima samo za privilegovane, Institut Alternativa, <https://institut-alternativa.org/en/negotiations-between-montenegro-and-the-eu-data-access-for-the-privileged-only/>

Pejić, J., (2018), Nova strategije nacionalne bezbednosti jača ulogu predsednika u sistemu bezbednosti, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, <http://www.bezbednost.org/BCSP-News/6774/The-New-National-Security-Strategy-Strengthens.shtml>

Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, 2014, http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/SR-smernice.pdf

Transparentnost Srbija, (2019), Komentar izmenjenog nacrtta izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentar_decembarskog_nacrtta_izmena_zakona_o_slobodnom_pristupu_informacijama_TS.pdf

Popović, M., (2018), Zakon o akademskom integritetu važan iskorak, ali je neophodno propisati i odgovornost mentora, <http://cgo-cce.org/en/2018/07/27/zakon-o-akademskom-integritetu-vazan-iskorak-ali-je-neophodno-propisati-i-odgovornost-mentora/#XJ-sRetKjUo>

Wunsch, N., (2017), "Civil society inclusion in the Western Balkans: achievements and challenges", European Western Balkans, <https://europeanwesternbalkans.com/2017/09/20/civil-society-inclusion-western-balkans-achievements-challenges/>

PROPISSI I DOKUMENTI:

Akcioni plan za Pregovaračko poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava,
<http://www.nvo.mju.gov.me/rubrike/ap-23-saradnja-sa-nvo>

Mišljenje Komisije o zahtevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 9. novembar 2010, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mn_opinion_2010_en_0.pdf

Odluka o izmeni Odluke o uspostavljanju Pregovaračke strukture za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji, 6. mart 2014.

Odluka o izmenama o dopunama Poslovnika Vlade Republike Srbije, 28. mart 2013.

Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategije, Službeni list Republike Crne Gore br. 41/2018,
<http://www.mju.gov.me/biblioteka/uredbe?alphabet=lat&AccessibilityFontSize=1>

Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, Službeni list Republike Crne Gore br. 12/2012, <http://www.mrt.gov.me/rubrike/saradnja-sa-nvo/116215/Uredba-o-postupku-i-nacinusprovodenja-javne-rasprave-u-pripremi-zakona.html>

Evropska komisija (2018), Izveštaj Crna Gora 2018,
<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegroreport.pdf>

Evropska komisija, (2018), Memorandum o trenutnoj situaciji u pogledu Poglavlja 23 i 24 za Crnu Goru, <http://www.gov.me/en/News/193611/Non-paper-on-state-of-play-regarding-Chapters-23-and-24-for-Montenegro.html>

Izveštaj sa 84. redovne sednice Socijalno-ekonomskog saveta Vlade Republike Srbije održane 16. novembra 2019. godine

Kancelarija za evropske integracije, (2019), Izveštaj o sprovođenju Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2018 – 2020

Zakon o državnoj upravi, Službeni list Republike Crne Gore, br. 038/03 od 27. juna 2003, Službeni list Republike Crne Gore, br. 022/08 - 02.04.2008, 042/11 - 15.08.2011, 054/16 - 15.08.2016, 013/18 - 28.02.2018

Zakon o sistemu planiranja Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 30/2018

Ministarstvo prosvete (2018), Izveštaj sa javne rasprave o nacrtu Zakona o akademskom integritetu

Ministarstvo finansija, (2018), Izveštaj o dostavljenim predlozima, primedbama i sugestijama u toku javne rasprave na tekst nacrtta Zakona o javnim nabavkama, http://www.mif.gov.me/rubrike/javne_rasprave/184098/Izvjestaj-o-dostavljenim-predlozima-primedbama-i-sugestijama-u-toku-javne-rasprave-na-tekst-Nacrtta-zakona-o-javnim-nabavkama.html

Ministarstvo pravde, (2018), Izveštaj sa javne rasprave o nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o izvršnom i bezbednosnom interesu

Ministarstvo pravde, (2018), Izveštaj sa javne rasprave o nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o medijaciji

Kancelarija za evropske integracije, (2018), Izveštaj o realizaciji „pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji za period 2018-2020”, Januar 2019

Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020, Ministarstvo javne uprave, Jul 2016

Odgovor Sekretarijata Socijalno-ekonomskog saveta na Zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava 14. decembar 2018.

Odgovor Sekretarijata Socijalno-ekonomskog saveta na Zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, 30. januar 2019.

Poslovnik o radu Vlade Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 61 – 18. jul 2006 – revidirani tekst, 69 – 18. jul 2008, 88 – 28. oktobar 2009, 33 – 18. maj 2010, 69 – 24. septembar 2010, 20 – 25. mart 2011, 37 – 31. maj 2011, 30 – 2. april 2013

Plan optimizacije javne uprave u Crnoj Gori 2018-2020, jul 2018.

INTERNET PREZENTACIJE:

Direkcija za saradnju sa nevladinim organizacijama – Javne rasprave, <http://www.nvo.mju.gov.me/rubrike/javne-rasprave>

EU pregovori u Srbiji: <http://www.eu-pregovori.rs/>

Me4EU, <https://www.eu.me/mn/>

The National Convention on the EU, <http://eukonvent.org/eng/about-national-convention-on-the-eu/>

INTERVJUI:

Ana Novaković, Izvršni direktor, Centar za razvoj nevladinih organizacija, 11. mart 2019.

Boris Marić, Izvršni direktor, Centar za slobodu građana, 11. mart 2019.

Danilo Ćurčić, Programski direktor, A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, 27. mart 2019.

Dina Bajramspahić, Istraživač, Institut Alternativa, 13. mart 2019.

Marko Savković, Programski direktor, Beogradski fond za političku izuzetnost

Milica Kovačević, Predsednica Upravnog odbora, Centar za demokratsku tranziciju, 8. mart 2019.

Nemanja Nenadić, Programski direktor, Transparentnost Srbija, 22. mart 2019.

Nikola Burazer, Izvršni urednik, European Western Balkans, Istraživač, Centar za savremenu politiku, 12. mart 2019.

Vladimir Međak, Potpredsednik, Evropski pokret u Srbiji, 11. mart 2019.

POGLAVLJE 2

Nacrt razvijen od strane OCD za hitne demokratske reforme (2017), Skoplje

Börzel, T.A. and Risso, T. (2012) 'From Europeanisation to Diffusion: Introduction', West European Politics 35(1): 1–19.

Clarke, J., Bainton, D., Lendvai, N. and Stubbs, P. (2015) Making Policy Move: Towards a Politics of Translation and Assemblage. Bristol: Policy Press.

Ustav Albanije

Ustav Kosova* 2008, Član 41

Ustav Republike Makedonije

Savet Evropske unije (2001): Stabilizacija i pridruživanje

Savet Evropske unije (2001): Stabilizacija i pridruživanje

Savet Evropske unije (2001): Stabilizacija i pridruživanje

Savet Evropske unije (2001) Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske zajednice i njenih država članica, sa jedne strane, i Makedonije, sa druge strane. 6726/01 Brisel

Savet Evropske unije (2007) Četvrti sastanak Saveta za stabilizaciju i pridruživanje Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije. 12123/07
Brisel

Savet Evropske unije (2014) Zaključci o Albaniji. Luksemburg

Džamtoska-Zdravkovska, Suzana (2012) „Slobodan pristup javnom informisanju – Više transparentnosti, manje korupcije: slučaj Republike Makedonije“. Zbornik radova – 1. međunarodna konferencija zemalja jugoistočne Evrope ka evropskim integracijama 20. oktobar 2012. Elbasan – Albanija. Univerzitet „Aleksandër Xuvani“ Ekonomski fakultet, 2012.

Evropska komisija (2018) Verodostojna perspektiva proširenja za i jačanje angažmana EU u zemljama Zapadnog Balkana (2018) 65 konačno. Strazbur.

Evropska komisija (2018) Makedonija 2018 Izveštaj OSR (2018) 154 konačno

Generalni sekretarijat Saveta (2018) Zaključci Saveta o proširenju i procesu stabilizacije i pridruživanja koje je Savet usvojio 26. juna 2018. 10555/18 Brisel.

Vlada Republike Makedonije (2007) Strategija za saradnju vlade sa civilnim sektorom praćena Akcionim planom za implementaciju (2007-2011). Skoplje

Vlada Republike Makedonije (2012) Strategija za saradnju vlade sa civilnim društvom 2012-2017. Skoplje

Kajtazi, Besim (2013) Legislation Summary on the Right of Access to Public Documents. Prishtina

Kosovar Civil Society Foundation (2018) "Under Construction" – Online Platform for public consultations during 2017. Prishtina

Madhi, Gentiola (2019) Albania's Parliament Role in the EU Integration Process: In Search of a Genuine Catalyst. Tirana

Madhi, Gentiola (2018) The Establishment of the National Council for Civil Society: A Challenge or Achievement?. Tirana

Madhi, Gentiola (2016) The Newborn: An Assessment of the National Council on EuropeanIntegraiton. Tirana

Musliu, Gresa (2014) Report on Access to Public Documents 2013-2014. Pristina

Nikolovski, Ivan (2018) Makedonski model uključivanja OCD u pregovore o pristupanju. Dokument o stanovištu 16. Skoplje

Noutcheva, G. (2009). Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU's normative power in the Western Balkans. Journal of European Public Policy, 16(7), 1065-1084.

Obradović-Wochnik, J., & Wochnik, A. (2012). Europeanising the 'Kosovo question': Serbia's policies in the context of EU integration. West European Politics, 35(5), 1158-1181.

Vidačak, Igor and Doci, Myftar (2014) Udhërrëfyesipolitikës së Qeverisë përtë krijuarmjedismundësuespërvillimin e shoqërisë civile. Tirana

Wunsch, Natasha. (2015) "Beyond instrumentalisation: NGO monitoring coalitions in Croatia, Montenegro, and Serbia." East European Politics 31.4 (2015): 452-467.

Vlada na Republika Makedonija (2018) Strategija na Vladata na Republika Makedonija za sorabotka so i razvoj na građanskiot sektor 2018-2020. Skopje

Sekretarijat za evropski prašanja (2009) Pregovori za členstvo vo Evropskata unija. Skopje

Sekretarijat za evropski parašanja (2007) Institucionalna platforma i principi za vodenje na pregovorite za pristapuvanje na RM vo Evropskata unija. Skopje

SovjetnaVladatazasorabotkaso i razvojnagrađanskiotsektor (2018) Predlog-modelzavkučuvanje nagrađanski te organizaciivopristapnitepregovoricačlenstvovoEvropskataunija. Skopje

Fondacija Otvoreno Opštstvo - Makedonija (2018) Predlozizamenuvanjena Zakonot zasloboden pristap do informaciij od javen karakter i podobruvanjenane negovata primena. Skopje

INTERVJUI

Albana Reksa, Viši istraživač, Grupa za pravne i političke studije, 8. mart 2019.

Ana Bukovac-Vuletić, Istraživač, Inicijativa za spoljnu politiku BiH, 5. mart 2019.

Besnik Vasoli, Vođa komunikacione komponente, GIZ, 8. mart 2019.

Donika Emini, Istraživač, Kosovski centar za sigurnosne studije, 8. mart 2019.

Đentiola Madi, Honorarni istraživač, nepoznato, 12. mart 2019.

Rasim Ibrahimagić, Koordinator programa, Sarajevski Otvoreni Centar, 6. mart

Zoran Nešev, Koordinator projekta/Istraživač, Institut za demokratiju „Societas Civilis“ Skoplje, 9. mart 2019.

DODACI

POGLAVLJE 1

TABELA 1: PLAN I IMPLEMENTACIJA ZAKONODAVNIH AKTIVNOSTI PO POGLAVLJIMA I INSTITUCIJAMA U CRNOJ GORI 2018. GODINE¹²²

	Institucija	Uredba (Zakon/Podzakonski akt)	R	N R
Poglavlje 23				
1.	Ministarstvo kulture	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim radio-difuznim servisima „Radio Crne Gore“ i „Televizija Crne Gore“		
2.	Ministarstvo kulture	Zakon o medijima		
3.	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	Zakon o registrovanom partnerstvu ¹²³		
4.	Ministarstvo pravde	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o medijaciji		
5.	Ministarstvo prosvete	Zakon o akademskom integritetu		
6.	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	Zakon o volontiranju		
7.	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom ¹²⁴		
8.	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Zakon o unutrašnjim poslovima		
Poglavlje 24				
9.	Ministarstvo pravde	Zakon o potvrđivanju / ratifikaciji Konvencije Saveta Evrope protiv trgovine ljudskim organima		
10.	Ministarstvo pravde	Zakon o verifikaciji potpisa i rukopisa		
11.	Ministarstvo pravde	Zakon o sudskoj saradnji u krivičnim pitanjima sa državama članicama EU		
12.	Ministarstvo pravde	Zakon o izvršenju i obezbeđenju		
13.	Ministarstvo pravde	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku		
14.	Ministarstvo održivog razvoja i turizma	Zakon o ratifikaciji Protokola o implementaciji Bečke konvencije i Pariske konvencije		
15.	Ministarstvo održivog razvoja i turizma	Zakon o ratifikaciji Međunarodne konvencije o sprečavanju nuklearnog terorizma		
16.	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Zakon o unutrašnjim poslovima		
17.	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o detektivskoj delatnosti		
18.	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o kontroli granice		
19.	Ministarstvo spoljnih poslova	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o međunarodnim restriktivnim merama		

122 На основу: Канцеларије за европске интеграције, (2019), Извештај о спровођењу Програма приступања Црне Горе Европској унији 2018 – 2020. Напомена: Извештај укључује обавезе министарстава, што не значи увек да је парламентарна процедура завршена.

123 Такође у оквиру Поглавља 19

124 Такође у оквиру Поглавља 19

TABELA 2: PREGLED JAVNIH RASPRAVA (UZORAK)

	Zakon	Javna rasprava	Trajanje	Datumi	Okrugli sto
Poglavlje 23					
1.	Zakon o registrovanim partnerstvima ¹²⁵		42	14. maj - 25. jun 2018.	3
2.	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o medijaciji		40	3. april – 14. maj 2018.	/
3.	Zakon o akademskom integritetu		24	23. maj – 15. jun 2018.	3
Poglavlje 24					
4.	Zakon o sudskoj saradnji u krivičnim pitanjima sa državama članicama EU		20	10. jul – 30. jul 2017.	
5.	Zakon o izvršenju i obezbeđenju		40	27. april – 6. maj 2018.	/

IMPRESUM

OBJAVIO

CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost
Topolska 22, Beograd, Srbija
www.crta.rs
office@crt.rs

ZA IZDAVAČA

Raša Nedeljkov

DIZAJN PROJEKTA

Boris Cupač
www.refresh.rs

Ova Studija je pripremljena od strane CRTA-e u okviru projekta Mladi Balkana za Evropu, koji finansira EU, a sprovode 14 partnera:

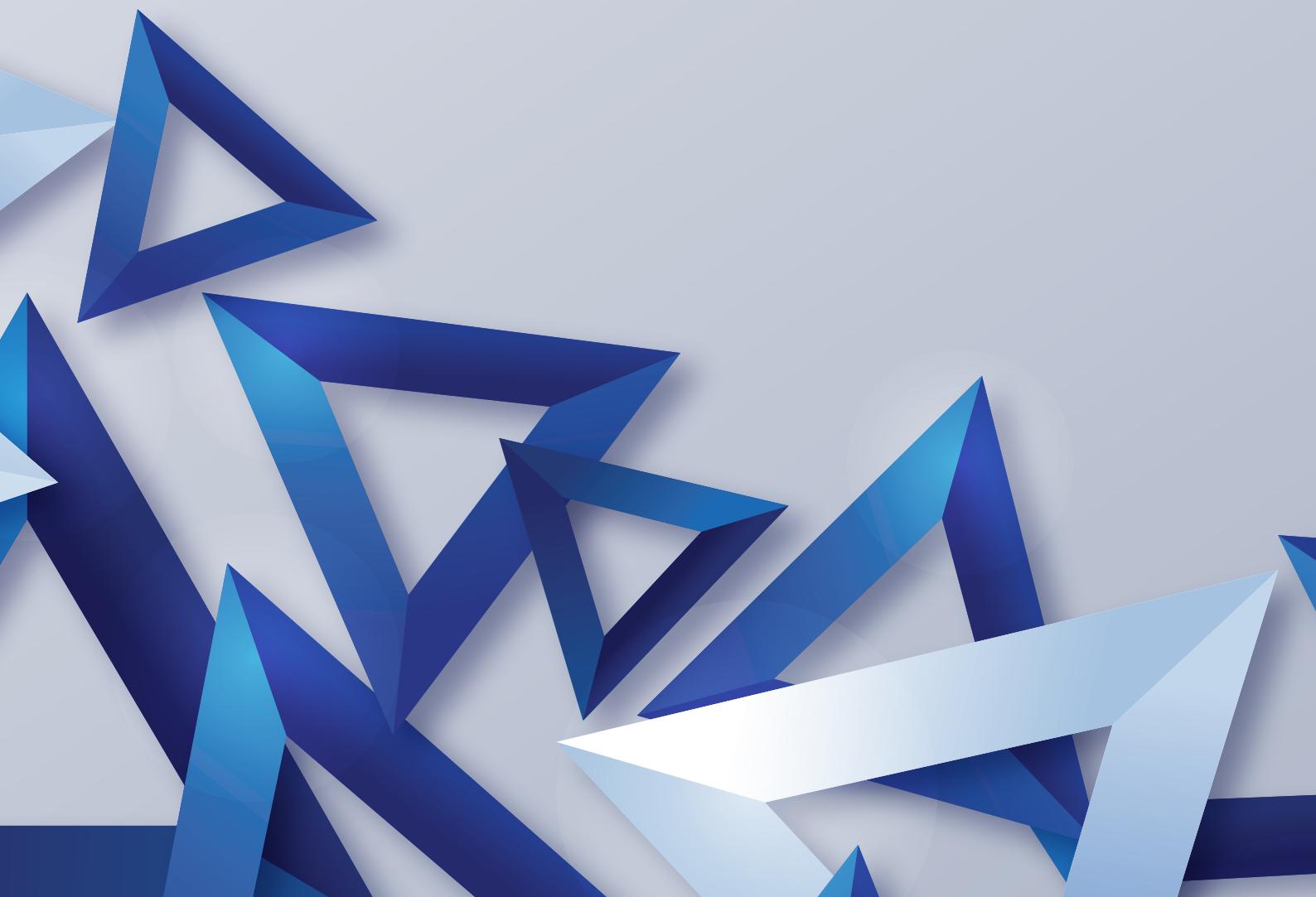
Fondacija Centar za demokratiju, kao vodeći partner, Asocijacija agencija lokalne demokratije (ALDA), ALDA Skoplje, Agencija lokalne demokratije Subotica, Agencija lokalne demokratije Crna Gora, Agencija lokalne demokratije Mostar, Agencija lokalne demokratije Prijedor, Kosovska agencija lokalne demokratije, Agencija lokalne demokratije za centralnu i južnu Srbiju, Agencija lokalne demokratije Zavidovići, Agencija lokalne demokratije Albanija, CRTA, Omladinski akt Albanija i SODEM Turska.



ОВА СТУДИЈА JE SAČИНЈЕНА UZ FINANSIJSКУ PODRŠКУ EVРОПСКЕ UNИJE. NJEN SADRŽAJ JE ISKLJUČIVA ODGOVORNOST CENTRA ZA ISTRAŽIVANJE, TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST - CRTA, I NE ODRAŽAVA NUŽНО STAVOVE EVРОПСКЕ UNИJE.

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

MIŠLJENJA IZRAŽENA U OVOJ STUDIJI NE PREDSTAVLJAJU NUŽNO STAVOVE BALKANSKOG FONDA ZA DEMOKRATIJU, NEMAČKOG MARŠALOVOG FONDA SJEDINJENIH DRŽAVA, ILI STAVOVE NJEGOVOG PARTNERA.





B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

This project is co-funded by the European Union