



UČEŠĆE GRAĐANA

***NAJBOLJE PRAKSE UČEŠĆA GRAĐANA
NA ZAPADNOM BALKANU I
EVROPSKOJ UNIJI***

AUTORI:

Eszter Hartay¹ (ECNL)

PREVOD IZ ALBANSKOG JEZIKA:

Conference Interpretation and Translation Services - CITS

DIZAJN I GRAFIKA:

Fidan Hallaqi

SA FINANSIJSKOM PODRŠKOM OD:

Fonda za Demokratiju Ujedinjenih Nacija (UNDEF)



© 2011 KCSF & ECNL. All rights reserved, OKTOBAR 2011

¹ Ova publikacija je razvijena od Eszter Hartay, Evropski Centar za Neprofitabilno Pravo na osnovu sledećih istraživanja: Hadzi-Miceva-Evans, K. Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation, OSCE, MCIC and ECNL, 2010; Golubovic, D. An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved, International Journal of Not-for-Profit Law/ vol. 12, no. 4, November 2010.; Golubovic, D., Velat, D., Citizens' participation in the process of preparation and implementation of laws and other public policy instruments. ECNL. 2009; Hartay, E., Hadzi-Miceva, K., Models for cooperation and participation on local level: A Comparative Overview, MCIC and ECNL, 2011; Bullain, N., Toftisova, R. A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation, ECNL, 2004; Participation of NGOs in the process of policy- and law- making. Comparative Analysis, Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, 2009

Ilustracija u pozadini naslovne strana uzeta je od "Standardi javne učešće" Austrijske Savezne Kancelarije.

SADRŽAJ

SADRŽAJ	1
1. REZIME	2
2. ISTORIJAT PROCESA UČEŠĆA GRAĐANA – TEORIJA	4
2.1. Osnovna ideja participativne demokratije	4
2.2. Prednosti i izazovi participativnog donošenja zakona	4
2.3. Oblici učešća građana	6
3. GLAVNA DOKUMENTA UČEŠĆA GRAĐANA U EVROPI	9
3.1. Evropska Unija	9
3.2. Savet Evrope	10
3.3. Druge inicijative	11
4. NAJBOLJE PRAKSE UČEŠĆA GRAĐANA U EVROPI	12
4.1. Opšti pregled stanja određenih zemalja Evrope u vezi učešća građana	12
4.2. Stare države EU-a	13
4.3. Nove države članice EU-a	17
4.4. Zapadni Balkan	24
5. MEHANIZMI KONSULTACIJA SA CIVILNIM DRUŠTVOM O PROCESU EVROPSKE INTEGRACIJE	29
5.1. Nove države članice EU-a	29
5.2. Države kandidati i potencijalni kandidati	30
6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	32

1. REZIME

Učešće građana je beskrajna tema i značaj i doprinos istog za jednu zdravu i razvijenu demokratiju je veoma velik.

Ovaj dokument predstavlja teorijski istorijat učešća građana u participativnoj demokratiji, predstavljajući različite nivoe i oblike istog. Ovde ćemo predstaviti kratak osvrt osnovnih dokumenata međunarodnog i evropskog nivoa, koji služe kao smernice za domaće zakonodavstvo.

Osim toga, kroz ovaj izveštaj pokušava se predstavljati najboljih praksi učešća građana iz raznih zemalja Evrope, odnosno iz njena tri regiona: stare države članice EU-a, nove države članice EU-a i zemlje zapadnog Balkana.

Postoje razni oblici učešća građana, koji su poznati u literaturi i praksi; počev od opštih konsultacija i dostavljanja komentara na nacрте zakona preko elektronske pošte, pa do neposrednih pregovora, bazirajući se na strateške sporazume o partnerstvu; od javnih debata pa do tela pod vođstvom organizacija civilnog društva (OCD).

Međutim, sve se ovo zasniva na pravo pristupa informacijama, što predstavlja osnovni uslov za aktivno učešće građana. Imajući u vidu značaj ovog prava, izveštaj predstavlja i nekoliko primera regulisanja pristupa informacijama.

U izveštaju je predstavljeno nekoliko modela učešća građana u zakonodavnim procesima, što je značajan deo opšteg institucionalnog okvira saradnje, imajući u vidu da su zakoni i ostali opšti pravilnici često glavni instrument artikulacije i sprovođenja javnih politika¹.

Na nivou aktivnog učešća, identifikovani su razni instrumenti, kao što su: saveti, upravne grupe sporazuma saradnje/Kompakta², ali i radionice predvođene od OCD, koje nude organizovani okvir za oblikovanje javnih politika.

Gore navedeni oblici učešća trebalo bi da postoje ne samo na nacionalnom nivou, nego i na lokalnom, kako bi lokalna vlast bila u mogućnosti da bliže radi sa građanima i da se dotakne problema koji direktno utiču na njihov život.

U okviru ovog istraživanja, autor se uglavnom oslanjao na ranije publikacije i istraživanja, kao i na druge materijale na engleskom jeziku. Pregled postojećih studija, uporedne analize, smernice, modeli, instrumenti i slučajne studije predstavljaju dragocene resurse da bi se utvrdilo koje najbolje prakse treba predstaviti u ovom dokumentu.

¹ Golubovic, D. An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved, *International Journal of Not-for-Profit Law*/ tom. 12, br. 4 novembar 2010.

² Izraz "Kompakt" referiše se opštim sporazumima između vlade i civilnog društva, koji imaju za cilj strukturiranje i unapređenje saradnje između dva sektora. Na početku korišćen u Ujedinjenom Kraljevstvu, ovaj izraz se sada uveliko koristi i u druge zemlje (napomena KSCF-a).

Ovaj izveštaj je objavljen od strane Kosovske fondacije za civilno društvo (KCSF) kao deo većeg projekta koji finansira Fond Ujedinjenih nacija za demokratiju (UNDEF), koji ima za cilj poboljšanje učešća civilnog društva u demokratskim politikama na Kosovu, i deo je niza smernica za obuku, studije i kodeksa dobrih praksi za učešće građana u donošenju odluka na Kosovu.

2. ISTORIJAT PROCESA UČEŠĆA GRAĐANA – TEORIJA

2.1. Osnovna ideja participativne demokratije

Učešće u procesu donošenja odluka znači mogućnost za građane, OCD i druge zainteresovane strane da utiču na razvoj politika i zakona koji se njih tiču.

Učešće građana je sastavni deo participativne demokratije, koje predstavlja demokratizaciju političkih odnosa nakon krize u zastupničkoj vladi i nakon uklanjanja autoritativnih režima u nekim zemljama južne Evrope (Španija, Portugalija, Grčka).

Međutim, važno je naglasiti da participativna demokratija ne suspenduje ustavna i zakonska ovlašćenja predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti u proceduri usvajanja i sprovođenja zakona, kao i instrumente javnih politika, već još više omogućava vlastima da efikasnije sprovedu ova ovlašćenja. Konsultacije između vlasti i zainteresovanih strana pomažu u tretiranju određenih manjkavosti Kodeksa političke zastupljenosti u modernim parlamentarnim demokratijama.³

OCD igraju dvostruku ulogu u ovom procesu: s jedne strane, OCD omogućuju građanima da se na efikasan način organizuju i iznose njihove legitimne interese, a sa druge strane, one su takođe legitimna strana u procesu (najmanje za onoliko – da neka od ljudskih prava, od kojih proističe pravo učešća takođe važe i za OCD (na pr. sloboda reči, sloboda pridruživanja, sloboda neometanog pristupa informacijama).⁴

2.2. Prednosti i izazovi participativnog donošenja zakona

Participativna demokratija omogućava trajno učešće građana u političkom procesu i doprinosi otvorenom i transparentnom radu izvršne i predstavničke vlasti.⁵ Između ostalog, **učesće može pomoći u pravcu:**

- Stvaranja ispravnih politika i zakona, koji odražavaju stvarne potrebe, dodatno obogaćene iskustvom i ekspertizom;
- Olakšavanja među-sektorskog dijaloga i postizanje konsenzusa;
- Sprovođenja dalekosežnih i sveobuhvatnih rešenja;
- Obezbeđivanja zakonodavstva i usaglašenosti predloženih pravilnika;
- Smanjenja troškova, budući da strane mogu doprineti svojim resursima;

³ Participation of NGOs in the process of policy- and law- making. Uporedna analiza, Bugarski centar za neprofitabilno pravo, 2009.

⁴ Golubovic, D. An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved, International Journal of Not-for-Profit Law/ tom. 12, br. 4, Novembar 2010.

⁵ Golubovic, D., Velat, D., Citizens' participation in the process of preparation and implementation of laws and other public policy instruments. ECNL. 2009

- Povećanja partnerstva, vlasništva i odgovornosti u sprovođenju;
- Jačanje demokratije – sprečavanja sukoba između raznih grupa i između građana i vlade, kao i povećanja poverenja u javne institucije.

Međutim, valja naglasiti da **obezbeđivanje jednog participativnog procesa donošenja zakona ima takođe i svoje izazove i prepreke.**

Od strane Vlade:

- Politički kontekst može da ne bude u podršci uključenosti građana;
- Vladini organi i predstavnici mogu da ne shvate u dovoljnoj meri prednosti uključenosti građana;
- Nedostatak transparentnih i efikasnih mehanizama učešća građana – kašnjenje u donošenju odgovarajućeg zakonskog okvira u skladu sa međunarodnim standardima;
- Nedostatak institucionalnog okvira i kapaciteta za procese učešća;
- Može biti nejasno koga treba konsultovati ili angažovati;
- Vlada može samo delimično da se konsultuje sa takozvanim “prijateljskim” organizacijama – nedostatak opštih standarda i procedura u vezi sa imenovanjem predstavnika civilnog društva;
- Vlade mogu biti pod pritiskom vremenskih rokova za usvajanje određenog zakonodavstva;
- Participativni procesi su skupi; oni zahtevaju ulaganje u organizovanju sastanaka, izradi komentara i pružanju povratnih informacija na rezultate komentara.

Od strane građana, OCD i drugih strana od interesa:

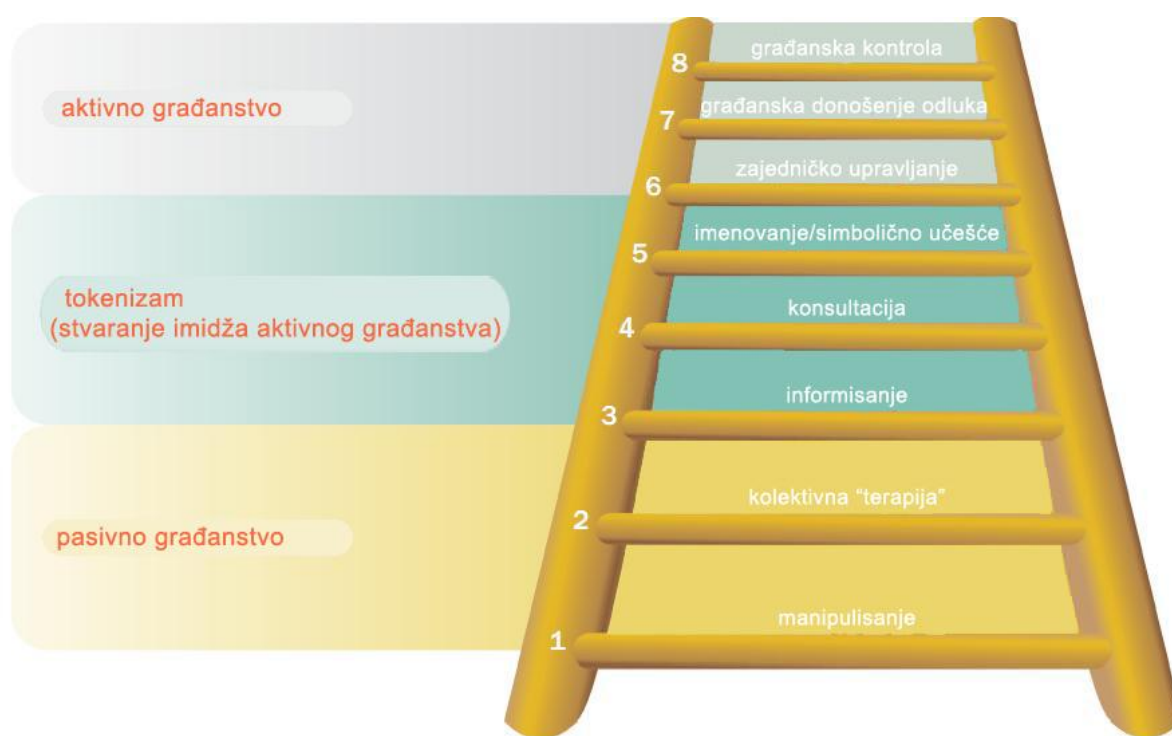
- Građani, OCD i druge zainteresovane strane ne mogu da dovoljno shvate pitanja o kojima se vode konsultacije;
- Oni možda ne shvataju potrebu saradnje sa Vladom;
- Oni možda nemaju dovoljnih veština komunikacije i lobiranja da izraze njihovo mišljenje;
- Oni možda nemaju dovoljno kapaciteta da brzo reaguju na informacije Vlade i da učestvuju u konsultacijama na profesionalan način;
- Oni možda ne mogu da iniciraju konkretna rešenja za probleme, nego samo da kritikuju predloge Vlade;
- Strateški partneri Vlade mogu da ne budu prihvaćeni i da nisu u stanju da zastupaju mišljenja i interese sektora;
- Nedostatak koalicija, mreža na lokalnom i državnom nivou za efikasnu artikulaciju ideja.

Prilikom uspostavljanja potrebnih standarda za učešće u jednom mestu, važno je ispitati ne samo mogućnosti, nego i izazove, kako bi se sproveli potrebni mehanizmi za tretiranje i prevazilaženje tih izazova.⁶

2.3. Oblici učešća građana

2.3.1. Intenzitet učešća građana

1969. godine Sherry Arnštajn (Arnstein) je stvorio ideju “Stepeništa učešća” koja funkcioniše u kontinuitetu, počev od najviše eksploatisanih i nemoćnih - pa do onih koji imaju najveću kontrolu i moć. Na skali Arnštajna predlažu se osam “nivoa” učešća, u okviru tri široke kategorije (pasivno građanstvo, stvaranje imidža aktivnog građanstva i aktivno građanstvo).⁷



⁶ Hadzi-Miceva-Evans, K. Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation, OSCE, MCIC dhe ECNL, 2010.

⁷ Forrester, S., Sunar, I. CSOs and Citizens' Participation, TACSO, 2011. Tekst studije u celosti može se naći na http://www.tacso.org/doc/doc_manual_4.pdf

Posle Arnštajna, ostali su predstavili jednostavnije interpretacije raznih vrsta građanskog učešća. Kao primer, metodologija Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)⁸ predstavlja tri različita nivoa saradnje između građana i vlasti u izradi javnih politika:

Pristup informacijama – je prvo i osnovno pravo koje prožima ceo proces učešća. Ovo je jednosmerni proces, gde informacije portiču od vlasti prema građanima. Ova vrsta interakcije omogućava pasivan pristup informacijama na zahtev građana i aktivne mere Vlade za širenje informacija građanima (na pr. zahtev za zvanična dokumenta, Službeni list, Internet stranice vlasti).

Konsultacija – ovo je dvosmerni odnos kada vlada poziva građane da iznose njihova mišljenja, komentare i poglede o određenom dokumentu. Ovo je jedan od oblika reagovanja na učešće, gde su građani uključeni, jer to vlada traži (na pr. komentari na nacрте zakona).

Aktivno učešće – Ovo je viši nivo dvosmernog odnosa, gde su građani aktivno uključeni u predlaganju političkih alternativa i oblikovanju političkog dijaloga. Ovo se može opisivati kao situacija u kojoj predstavnici građana dele sedišta za stolom sa predstavnicima vlade (na pr. strateško partnerstvo, članstvo u radne grupe).

Kodeks dobre prakse Saveta Evrope (SE) takođe naglašava dijalog kao dobar vid aktivnog učešća i preduslov za kooperativne odnose. Tu se zahteva *“dvosmerna komunikacija, koja se bazira na uzajamne interese i po mogućnosti na zajedničke ciljeve, kako bi se osigurala redovna razmena mišljenja.”*

2.3.2. Nivoi učešća građana

Proces učešća građana može se primeniti na više od jednog nivoa:

- Na višim nivoima, gde se odvijaju strategije, opšti pristupi i koncepti (na pr. politike i uredbe);
- U planiranju i razvoju programa, i
- U konkretnim projektima.

⁸ Građani kao partneri: Uputstvo OECD-a za informisanje, konsultacije i javno učešće u izradi politika.

2.3.3. Konkretni oblici učešća građana

Postoje mnogobrojni mehanizmi i modeli za olakšavanje saradnje, koji uključuju OCD u procesu odlučivanja. Ovaj dokumenat će se usredsrediti samo na nekim od narednih instrumenata, grupisanih na osnovu tri nivoa saradnje:

Pristup informacijama	Konsultacije	Aktivno učešće
Internet stranica (Česta pitanja)	Javne rasprave i paneli za pitanja i odgovore	Među-sektorska tela (saveti, odbori, komisije, savetodavna tela)
Lista elektronske pošte, obaveštenja preko elektronske pošte	Javni sastanci i diskusije	Organi kojima rukovode OCD
Oglasna tabla	Zahtev za komentare i konsultacije putem Interneta	Rukovodeće grupe sporazuma za saradnju/Kompakta
Informativni javni skupovi	Peticije	Strateško partnerstvo
Mogućnost za inspekciju zvaničnih dokumenata	Ključni vladini kontakti	Građanski porota
Emitovanja putem Interneta	Seminari eksperata	Zajednička izrada
Kampanje, lobiranje	Seminari za izgradnju kapaciteta i obuku	
Istraživanja		

3. GLAVNA DOKUMENTA UČEŠĆA GRAĐANA U EVROPI

Značaj učešća građana u izradi politika i zakona je u širokoj meri prihvaćen. Najveće međuvladine organizacije su izradile dokumenta i stvorile modele za podršku i jačanje učešća građana. Mada neki od tih dokumenata nisu pravno obavezujući, oni predstavljaju standarde, principe i najbolje prakse, koje treba uzeti u obzir povodom raznih inicijativa na državnom nivou.

3.1. Evropska Unija

Evropska Komisija je 2001. godine izradila **Belo pismo o evropskom upravljanju**⁹, koje je, između ostalog, imalo za cilj jačanje kulture konsultacije i dijaloga na nivou EU-a i da, tako da na taj način poveća legitimnost odluka. U dokumentu se navode pet principa "dobrog upravljanja": transparentnost, učešće, efikasnost i koherentnost, koji ne samo da "podržavaju demokratiju i vladavinu prava u državama članica EU-a, nego se isti primenjuju za sve nivoe upravljanja – globalni, evropski, državni, regionalni i lokalni".

Putem Belog pisma preporučuju se promene u nekoliko pravaca i obavezuje se Evropska Komisija da preduzima mere za njihovo sprovođenje. Kao jedan od rezultata, 2002. godine Evropska Komisija je usvojila **Opšte principe i minimalne standarde za konsultacije zainteresovanih strana** (Minimalne principe i standarde EK). Dokument naglašava značaj pružanja jasnih dokumenata za konsultacije, konsultaciju sa relevantnim ciljnim grupama, odobravanje dovoljnog vremena za učešće, objavljivanje rezultata i informisanje učesnika sa rezultatima njihovih komentara.

Participativan pristup u izradi politike i zakona na nivou EU-a i državama članica je takođe ukorenjen i Lisabonskom ugovoru.¹⁰ Konkretnije, član 10. predviđa da: "svaki građanin ima pravo učešća u demokratskom životu EU-a; odluke će se na što transparentni način doneti i što bliže građanima."

Najvažnije je naglasiti da je Evropski Parlament usvojio rezoluciju o perspektivama **Razvoja civilnog dijaloga u okviru Lisabonskog ugovora u 2009. godini**.¹¹ Rezolucija osnažuje značaj konsultacija i poziva za institucije EU-a da donesu obavezujuće smernice u vezi sa imenovanjem predstavnika civilnog društva, metoda organizovanja konsultacija i njihovog finansiranja, kao i zahteva da vode registre aktivnih OCD-a. Dalje, rezolucija poziva institucije EU-a i njene države članice da koriste do maksimuma zakonske odredbe i najbolje prakse za "unapređenje dijaloga sa građanima i OCD-ima" i, na specifičan način, u tim regionima i sektorima gde dijalog nije u potpunosti razvijen. U rezoluciji se, takođe, predviđa da dijalog sa građanima na svim nivoima zahteva odgovarajuće finansijske

⁹ COM(2001) 428. Tekst Belog dokumenta:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF>

¹⁰ Konsolidovana verzija Ugovora Evropske unije:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF>

¹¹ P6_TA(2009)0007, 13. januar 2009. tekst rezolucije: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0007+0+DOC+PDF+V0//EN>

izvore i, shodno tome, poziva sve zainteresovane strane i odgovorna tela da obezbede odgovarajuće finansiranje tog dijaloga.¹²

3.2. Savet Evrope

Pitanje učešća je tretirano u nekoliko preporuka Saveta Evrope.

Preporuka CM/Rec (2007) 14: *“Vladini mehanizmi i agencije treba da obezbede efikasno učešće i bez diskriminacije NVO-a na svim nivoima u vezi sa dijalogom i konsultacijama o ciljevima i odlukama javne politike. To učešće treba da osigurava slobodno izražavanje različitih mišljenja ljudi u vezi sa funkcionisanjem društva. Takvo učešće i saradnja treba da budu podržane kroz pružanje zvaničnih informacija ili odgovarajući pristup njima; NVO-i treba da budu konsultovane tokom izrade zakonodavstva i podzakonskih akata, koji utiču na status, finansiranje i u oblasti njihovog finansiranja.”*¹³

Preporuka CM/Rec (2010) 5: *“Države članice treba da se osiguravaju da nevladine organizacije, koje štite ljudska prava lezbijki, homoseksualaca, biseksualaca i transvestita, budu na odgovarajući način konsultovane u vezi sa donošenjem i primenom mera koje mogu imati uticaja na ljudska prava ovih soba.”*¹⁴

Preporuka Rec (2001) 19 ističe 13 osnovnih principa politike demokratskog učešća na lokalnom nivou. Bazirajući se na ove principe, Preporuka identifikuje specifične korake i mere za ohrabivanje i jačanje učešća građana u lokalnom javnom životu.

Što se lokalnog učešća tiče, drugi osnovni dokumenat je **Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi** (1988), koji je prvi međunarodni obavezujući sporazum koji garantuje prava zajednica i drugih izabраниh predstavnika i koji uspostavlja princip subsidijarnosti. Potpisivanjem Evropske povelje, države se obavezuju da poštuju osnovne principe, između ostalog, pravo građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima.¹⁵

Iako nije obaveznog karaktera, takođe valja napomenuti **Kodeks dobre prakse za učešće građana u procesu donošenja odluka** (2009), kojim se utvrđuju opšta načela, uputstva, instrumenti i mehanizmi za učešće građana, u cilju sprovođenja istog na lokalnom, regionalnom i državnom nivou.¹⁶

¹² Za dodatne informacije vidi: EurActiv.com, “MEPs Push for ‘Structured Dialogue’ with EU Citizens”, 14. januar 2009, <http://www.euractiv.com/en/social/europe/meps-push-structured-dialogue-eu-citizens/article-178503>, dostupno 14. septembra 2010.

¹³ Tekst preporuke: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1194609>

¹⁴ Tekst preporuke: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1606669>

¹⁵ Tekst Evropske Povelje: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>

¹⁶ Tekst Kodeksa dobre prakse: http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_English_final.pdf

3.3. Druge inicijative

Postoje brojne međunarodne konvencije koje ističu značaj pristupa informacijama i učešća građana u procese donošenja odluka. 25. juna 1998. godine, u danskom gradu Arhusu, Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu je usvojila Konvenciju o pristupu informacijama, učešću građana u donošenju odluka i pristupu pravdi u vezi sa pitanjima zaštite životne sredine. (**“Arhuska konvencija”**). Arhuska konvencija je ne samo ekološki sporazum, nego je i dokumenat odgovornosti, transparentnosti reagovanja vlade. Arhuska konvencija daje pravo građanima i utvrđuje stranama i javnim organima vlasti obaveze u pogledu pristupa informacijama, učešća javnosti i pristupa pravdi¹⁷.

U nastavku toga, Svetska banka¹⁸ i OECD¹⁹ su takođe preduzele inicijative i izradile uputstva, izveštaje i prigodne studije u cilju većeg učešća u procesu donošenja odluka.

¹⁷ Tekst Arhuske konvencije <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>

¹⁸ Na pr. Knjiga resursa o konsultacijama civilnog društva:

http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/ConsultationsSourcebook_Feb2007.pdf

¹⁹ Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation (2001); Evaluating Public Participation in Policy Making (2005): http://www.oecd.org/document/2/0,3746,en_2649_33735_40758338_1_1_1_1,00.html

4. NAJBOLJE PRAKSE UČEŠĆA GRAĐANA U EVROPI

4.1. Opšti pregled stanja određenih zemalja Evrope u vezi učešća građana

Procedure i pravila učešća građana mogu se regulisati putem obavezujućih pravnih dokumenata (zakoni, pravilnici), kao što je u slučaju Mađarske, i putem dokumenata koji nemaju obavezujući pravni karakter (Kodeksi, standardi), kao što je slučaj sa Engleskom i Austrijom. Međutim, većina zemalja koriste oba instrumenta (na primer, Hrvatska), kako bi se obezbedila fleksibilnost za interesne stranke, u slučajevima kada se ova fleksibilnost smatra opravdanim.

U nekim zemljama, pravo učešća je regulisano čak i Ustavom (kao što je slučaj sa Mađarskom i Hrvatskom). Međutim, u brojnim drugim zemljama se oho pitanje ne tretira na specifičan način u Ustavu, nego proizilazi iz drugih prava (na pr. iz slobode izražavanja, slobode udruživanja, prava na referendum).

Određeni aspekti građanskog učešća regulisani su i u zakonima o slobodi pristupa informacijama, u zakonima koji uređuju zakonodavni proces, a posebno u zakonima o učešću u zakonodavstvu, dok u slučaju učešća na lokalnom nivou, ovi aspekti su regulisani i zakonom o lokalnoj samoupravi.

Mađarska je jedan primer gde postoje svi gore navedeni oblici, međutim, njihova primena ostavlja puno da se priželjkuje. Osim Mađarske, pravo pristupa informacijama se detaljno se uređuje odgovarajućim zakonima Engleske i Hrvatske.

Neobavezujuća dokumenta primenjuju se u velikoj meri i imaju značajnog efekta u starijim državama članica EU-a, a sve više zauzimaju prostora na regionu centralne i istočne Evrope. Kako Engleska, takođe i Austrija, dobri su primeri za usvajanje ne obavezujućih standarda, koji su stvoreni uključivanjem svih interesnih strana i očekuje se da budu poštovani od strane organa vlasti.

Donji primeri će ilustrovati tri regiona Evrope: satre države članice EU-a, druge države članice EU-a i zemlje zapadnog Balkana. Za svaki region će se uzeti primer jedne određene zemlje (Engleska, Mađarska i Hrvatska), a biće predstavljeno i još 1-2 primera iz drugih zemalja.

Na nacionalnom nivou, većina pravilnika važe za proceduru konsolidacije prilikom izrade zakona od strane ministarstava, vladinih departmana i drugih organa vlasti, dok je na nivou parlamenata primećene samo nekoliko dobrih praksi u vezi sa uključivanje OCD-a (kao što je slučaj sa Letonijom).

Na lokalnom nivou, Engleska demonstrira dobru praksu, kako po regulisanju, takođe i po primeni procesa konsultacije i drugih instrumenata učešća (vidi primer grada Buckinghamshire). Lokalni sporazumi o saradnji/lokalni Kompakti su tako razvijeni da se sadašnji naponi više usredsređuju u razmeni iskustava i pružanju uputstava o poslovnim knjigama i najboljim praksama u cilju daljeg poboljšanja primene. Ipak, u zemljama centralne Evrope i zapadnog Balkana mnoge vlade još uvek nemaju institucionalan okvir i kapacitete za procese učešća. Međutim, donošenje nacionalnih strategija je doprineo u većem ocenjivanju uloge civilnog sektora na lokalnom nivou, a postoji i jedna tendencija u porastu za donošenjem obavezujućih dokumenata (uredbi) ili neobavezujućih

dokumenata (lokalnih strategija). Budimpešta je jedan dobar primer gde je gradska Skupština usvojila jednu lokalnu uredbu, koja uređuje specifične oblike saradnje, kao što je rad konsultativnih organa i procedure podnošenja komentara na predloge dokumenata.

4.2. Stare države EU-a

4.2.1. Engleska²⁰

Engleska je stara demokratija, šampion je dobrih praksa za učešće građana, kako u pogledu obavezujućih pravnih instrumenata, takođe i neobavezujućih.

Kao primer obavezujućeg pravnog dokumenta imamo odredbe o pružanju informacija od strane javnih organa vlasti koje su propisane u **Zakonu o slobodi pristupa informacijama iz 2000. godine**.²¹ Ovaj zakon propisuje opšta prava o pristupu informacijama, na osnovu kojih svako lice koje podnosi zahtev za informaciju kod javnih organa vlasti ima pravo da bude pismeno informisan od javnih organa vlasti da li raspolaže takvom traženom javnom informacijom i, ukoliko da, isti organ saopštava istu navedenom licu.

Javni organ vlasti treba da poštuje ove odredbe i da odgovara ne kasnije od 12 dana nakon prijema, osim u slučajevima kada je zahtev dosadan. U slučaju odbijanja zahteva, javni organ takođe daje podnosiocu zahteva obaveštenje gde se navodi činjenica, pojašnjava pomenuto izuzeće i naglašava razlog zašto se to izuzeće primenjuje.

Javni organi vlasti će izraditi jednu šemu publikacije, koja treba da bude usvojena od Komisionera za zaštitu podataka. Javni organi će objavljivati informacije u skladu sa njegovom šemom za publikaciju. Državni sekretarijat donosi Kodeks praksi, uključujući uputstva za javne organe oko prakse koja bi bila poželjna za primenjivanje. Ukoliko komisioner ocenjuje da postupak javnog organa nije u skladu sa Kodeksom prakse, on može tom organu ponuditi preporuke kao i utvrditi korake koje treba preduzeti za postizanje usaglašenosti između javnih organa i Kodeksa.

Osim toga, Engleska ima mnoštvo neobavezujućih instrumenata (Kompakte, Kodekse, programe²², poslovne knjige²³, planove primene²⁴, prigodne studije²⁵, uputstva²⁶ i dr.) i jednu opširnu gamu praksi za artikulisanje potrebe uključivanja civilnog sektora u procesu donošenja odluka kako na centralnom, takođe i na lokalnom nivou.

Ono što je najvažnije, **Sporazum o odnosima između Vlade i sektora volontarizma i zajednice** („Kompakt“) – jedan sporazum između Vlade i civilnog društva – objavljen je 1998. godine, na nivou

²⁰ Informacije o primari ovog poglavlja baziraju se na tekuću studiju: Hartay, E., Hadzi-Miceva, K., Models for cooperation and participation on local level: A Comparative Overview, MCIC and ECNL, 2011.

²¹ Tekst Zakona: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/pdfs/ukpga_20000036_en.pdf

²² Projekat za poboljšanje lokalnog partnerstva, Program za poboljšanje partnerstva.

²³ Poslovna knjiga za primenu Lokalnog sporazuma, objavljena od NCVO.

²⁴ Jače i avanzirane zajednice – Beli dokument o lokalnoj vlasti (Završni plan primene) Departman za zajednice i lokalnu vlast.

²⁵ Lokalni sporazum u funkciji.

²⁶ Uputstvo o Sporazumu o odgovornosti i transparentnosti; Lokalni sporazumi: Uputstvo za korisnike.

države i smatran je kao instrument za pomeranje mnogih pitanja margina vladinih politika i njihovo voženje napred (na pr. 12 nedeljni periodi konsultacija). Na osnovu iskustava, novi Kompakt na nivou države je usvojen decembra 2009. godine. Prema predgovoru Simon Blejk (Blake) nacionalni Kompakt treba da pruža okvir za upravljanje lokalnih postupaka na osnovu Kompakta, osiguravajući produktivne odnose na svim nivoima.

Nakon usvajanja Sporazuma, Vlada je 2000. godine donela **Kodeks sporazuma o dobroj praksi za konsultacije i ocenjivanje politika**, koji predviđa kako se procesi konsultacija najbolje upravljaju i šta mogu očekivati ljudi od centralne Vlade, kada se ona bude odlučila da preduzima aktivnosti formalnih, javnih i pismenih konsultacija. Kodeks važi za za departmane centralne Vlade, uključujući kancelarije vlade za regione i izvršne agencije 'Next Steps' u Engleskoj, međutim, ovaj Kodeks nema zakonsku snagu.²⁷ Iako ti departmani, koji su usvojili Kodeks, mogu odlučiti da ne održavaju formalne konsultacije, oni se ipak ohrabruju da budu jasni oko razloga zašto su izabrani metodi koji se sada primenjuju²⁸. U proteklih 10 godina Kodeks je dalje elaboriran, pri čemu je treća verzija koja je aktuelno na snagu potpisana jula 2008. godine²⁹.

Na osnovu Kodeksa, sedam kriterijuma za konsultaciju koji će se prikazati i u dokumenta za konsultacije, su kao u nastavku:

1. **Kada tražiti konsultaciju:** Formalna konsultacija treba da se obavlja u fazi kada postoji mogućnost uticaja na rezultat politike.
2. **Trajanje procesa konsultacije:** Konsultacije obično treba da traju najmanje 12 nedelja, prim čemu se uzimaju u obzir i duži rokovi u slučajevima kada je to moguće i opravdano.
3. **Jasnoća delokruga i uticaja:** Dokumenta za konsultaciju treba da budu jasna u vezi sa procesom konsultacije, u vezi toga šta se predlaže, delokrug uticaja, kao i očekivani troškovi i koristi predloga.
4. **Pristup aktivnostima konsultacija:** Aktivnosti konsultacija treba da se planiraju tako da budu dostupne i jasno usmerene prema ljudima, za koje su predviđene.
5. **Teret konsultacije:** Zadržavanje tereta konsultacija na minimum je suštinsko ako želimo da konsultacije budu efikasne i da ima koristi od ovog procesa.
6. **Povratne informacije o aktivnosti konsultacije:** Odgovori na konsultacije treba da se pažljivo analiziraju i treba da se daju jasni komentari učesnika nakon konsultacija.
7. **Kapacitet konsultacija:** Zvaničnici treba da dobijaju uputstva kako da realizuju jednu efikasnu konsultaciju i da razmene ono što su naučili iz njihovog iskustva.

²⁷ Spisak ministarstva i agencija u Ujedinjenom Kraljevstvu koje su usvojile Kodeks može se naći na Internet stranici Regulations Executive.

²⁸ Vlada oriznaje da ponekad formalna pismena konsultacija nije naj efikasniji i naj proporcionalni način za traženje doprinosa od zainteresovanih strana.

²⁹ Tekst Kodeksa: <http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf>

Kompakt i Kodeksi povezani sa njim su odigrali veoma značajnu ulogu kao putokaz za usvajanje **Lokalnih kompakata**. Oni služe kao model i inspiracija za vlade za praćenje nacionalnih trendova i za njihovu primenu na lokalnom nivou u skladu sa potrebama zajednice.

Aktuelno, 100% lokalnih zona u Engleskoj su posvećene boljem parnterstvu, radeći između lokalne vlade, lokalnih organa vlasti i volonterskih lokalnih organizacija i zajednice preko Lokalnih kompakata³⁰. Lokalni kompakti su dokumenta koja evoluiraju, koja redovno uključuju detaljne odredbe o proceduri konsultacija. Kao primer, **Lokalni kompakt Buckinghamshire** utvrđuje, i to:

“Konsultacija

Oba sektora se slažu da je konsultacija dvosmeran proces, koji je u više slučajeva pod uticajem vlade. Oba sektora se slažu da urade sledeće:

- *Koordinacija, razvoj i poboljšanje postojećih metoda konsultacije, kako bi se osiguralo da svi budu u iste uključeni;*
- *Ocenjivanje novih relevantnih inicijativa, dokumenata konsultacije, politika i procedura, posebno u fazi njihovog razvoja, u cilju identifikacije implikacije za oba sektora;*
- *Poznavanje značaja uključivanja istih predstavnika na konsultativne poslove i partnerstva i da ti predstavnici imaju potreban autoritet.*

Jedno dobro uputstvo praksi razvijace se zajednički, u oba sektora, u cilju podržavanja ovog pitanja.

Rokovi konsultacije

Budući da će se većina komisija menadžmenta u dobrovoljnom sektoru sastati svaka dva do tri meseca, statusni sektor će pokušati da sprovodi vladine preporuke, gde je predviđeno 12 nedelja za konsultacije. Međutim, oba sektora imaju u vidu vremenska ograničenja i ako bude potrebno da rokovi budu kraći, oni će se koristiti alternativnim metodama i pristupima, da bi se osigurali da se obavlja u efikasne i konsultacije visokog kvaliteta.

Oba sektora će pokušati da koordiniraju vreme konsultacija i, tamo gde bude potrebno, podelice resurse da ne bi bilo suvišnih konsultacija.

Vladine konsultacije

Oba sektora se slažu da urade sledeće:

- *Da informišu jedni-druge o mogućim narednim konsultacijama od vlade i drugih agencija, prema mogućnosti;*
- *Da dele poglede i da koordiniraju reagovanja, u slučajevima kada bi bilo za shodno da se daje mišljenje ili stav ‘Bakingemshajra’;*
- *Saradnja u podršci vlade da podnosi što ranijih informacija u vezi sa rasporedom konsultacija i realnih rokova.*

30

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110310133326/thecompact.org.uk/information/100024/100194/north_west/

Informacije o konsultacijama

Oba sektora se slažu da urade sledeće:

- Da objašnjavaju koja će biti tema konsultacija i čija se mišljenja traže;
- Da objašnjavaju razlog zašto su se opredelili za određeni metod konsultacija;
- Tamo gde je moguće, ponuditi rezime konsultacija i da se navodi gde se može naći njegova celovita verzija;
- Korišćenje jednostavnog jezika, bez nekog nepotrebnog žargona, ukoliko to nije moguće, treba objašnjavati uži specijalizovani izrazi;
- Objašnjavati kako i kada će se koristiti dobijena informacija tokom konsultacija;
- Pružiti informacije za one koji su učestvovali na konsultacijama i o njihovim rezultatima;
- Stavljanje na raspolaganju dokumenata konsultacija u razne oblike, tamo gde je potrebno;
- Davanje zajedničkog odgovora, tamo gde je moguće.

Statusni sektor će uraditi, i to:

- Objašnjavati situacije u kojima konsultacije mogu rezultirati sa izmenama;
- Naglasiti koliko će se faza konsultacija odvijati i ko se konsultuje;
- Pojašnjavati zašto se jedna određena volonterska grupa ili zajednica konsultuje o određenom pitanju (na primer: kao pružaoc usluga, kao predstavnik zajednice ili volontera, kao predstavnik civilnog sektora, kao organizacija za održavanje kampanja i dr.).

Civilni sektor će uraditi, i to:

- Pružiti i objavljivati informacije o konsultacijama, u slučajevima kada je to potrebno;
- Koristiti svoju organizacionu mrežu za ohrabrivanje održavanje potrebnog učešća u konsultacijama;
- Objašnjavati da li odgovara kao pružaoc usluga, kao predstavnik zajednice ili volonter, kao korisnik usluga ili kao organizator za održavanja kampanja;
- Pojasniti da li se njihovi odgovori baziraju na konsultacije sa članovima ili na njihovo lično iskustvo i znanje.“ ”

Redovno preispitivanje lokalnih sporazuma je značajno za ocenjivanje uspeha njihove primene. U Istočnom odseku, Kompakt grupa koristi dizajniranu anketu od NCVO³¹, koja se dostavlja ljudima kako u javnom, takođe i u civilnom sektoru. Kompakt grupa ocenjuje odgovore, predstavlja rezultate i predlaže postupke LSP-a.

Jednom rečju, Engleska pokazuje veću realizaciju pravog partnerstva između Vlade, lokalne vlasti i OCD-a u smislu da su mehanizmi istog bili uspešni u primeni, kao rezultat posvećenosti i angažovanja svih strana.

³¹ Državni odbor za volonterske organizacije, organizacija pokrovitelj koja je upravljala izradom i primenom sporazuma u ime sektora OCD-a.

4.2.2. Austrija

Slično kao u Engleskoj, standardi učešća građana u Austriji su predviđeni ne obavezujućim dokumentima. „Standardi učešća građana – preporuke za dobre prakse“³² izrađeni su od strane jedne među-ministarske radne grupe, uz učešće 20 predstavnika organa vlasti Austrije (na pr. ministarstava, komora) i usvojeni su od strane saveta ministara Austrije, 2. jula 2008. godine. U predlogu dokumenta o Standardima učešća građana 41 institucije su dale svoje komentare. Standardi učešća građana imaju za cilj da pomažu radnike administracije savezne (federalne) vlade na sprovođenju kvalitetnog procesa učešća. Ovi standardi daju doprinos dobrom upravljanju u Austriji.

Jedan kontrolni spisak o preduslovima i kriterijumima kvaliteta učešća je, takođe, izrađen radi pružanja pomoći organima vlasti da obezbede uspeh u procesu učešća.

Osim standarda učešća javnosti, postoje obavezujuća pravila za učesnike, predviđene u sektorskim zakonima (na pr. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Statut voda, Industrijski kodeks), koje moraju biti sprovedene od javnih organa.

4.3. Nove države članice EU-a

4.3.1. Mađarska

Osnovna pravila o pristupu informacijama i učešću građana u zakonodavnom procesu Mađarske predviđena su tekućim zakonima:

1. **Ustav:** Ustav Mađarske predviđa saradnju između relevantnih OCD-a. Na žalost, nedavno usvojeni Ustav, nazvan „Osnovni zakon“, koji će stupiti na snagu 1. januara 2012. godine, ne sadrži jednu takvu odredbu.
2. **Zakon o zakonodavstvu**³³: Nedavno usvojeni Zakon kod dela o davanju mišljenja na nacrtu pravilnika, predviđa sledeće odredbe: *"U meri u kojoj zakon izričito predviđa pravo da država, lokalni organi samouprave ili druge organizacije daju mišljenje o nekom nacrtu zakona koji utiče na njihov pravni status ili njihovom delokrugu rada, predlagač zakona se stara da organ na koga se odnosi ostvaruje svoje pravo."* Inače, referiše se Zakonu o društvenom učešću tokom izrade zakonodavstva, koje je istovremeno usvojeno.
3. **Zakon o učešću društva u izradi zakona**³⁴: Ovim zakonom utvrđuju se pravila učešća na nacionalnom nivou. Ovaj zakon predviđa dva oblika konsultacija: 1) opšte konsultacije (slanje mišljenja preko elektronske pošte, navedene na Internet stranici dotičnog organa) i 2) neposredne konsultacije (pregovori sa određenim organizacijama na osnovu sporazuma o strateškom partnerstvu, potpisanim u dotičnom ministarstvu).

³²http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oebs_standards_engl_finale_web.pdf

³³ Zakon CXXX iz 2010. godine, usvojen u novembru 2010. godine, koji je stupio na snagu 1. januara 2011. godine.

³⁴ Zakon CXXXI iz 2010. godine, stupio je na snagu 1. januara 2011. godine.

4. **Zakon o slobodi elektronskim informacijama**³⁵: Na osnovu zakona, svi organi koji realizuju javne obaveze dužni su da predstavljaju podatke od javnog interesa (podaci organizacija i osoba i podaci o njihovim aktivnostima, radu i upravljanju) na njihovoj Internet stranici. Parlament objavljuje nacрте zakona i dokumenta koji se nadovezuju sa njima (na pr. predloge za izmenu zakona, preporuke komisija) i zapisnike opštih diskusija, detaljnih diskusija, odluke o raznim predlozima za izmene i konačno glasanje na njihovoj Internet stranici.

5. **Zakon o lokalnoj samoupravi**³⁶: Na osnovu zadnje izmene Zakona *“Skupština opštine utvrđuje detaljne poslovničke o njenom radu dekretom o organizacionim pravilnicima i pravilnicima o radu. Skupština opštine utvrđuje redosled ovih foruma (forume seoskih i gradskih politika, konsultacije o delovima grada, susrete na selu i dr.), koji služi za pružanje neposrednih informacija građanima, nevladini organizacijama, kao i za njihovo učešće u izradi relevantnih odluka. Skupština opštine se informiše o njihovim pogledima i iznetim mišljenjima zajednice.”*

Mada je učešće građana do detalja regulisano na nacionalnom nivou, neke od odredbi si pokrenula zabrinutosti, dok primena zakona ostavlja puna toga da se priželjkuje. Kao primer, delokrug Zakona o učešću društva važi samo za nacрте zakona koji su izrađeni od strane ministarstava, međutim zbog činjenice da je veliki broj nacрте zakona podnet u Skupštini neposredno od poslanika, procedura konsultacije u više navrta nije primenjena. Ostale zabrinutosti o zakonu odnose se na kratak rok za proceduru konsultacija i broj izuzeća, koji je veoma velik.

Za razliku od nacionalnog nivoa, učešće građana je slabije regulisano na lokalnom nivou u Mađarskoj. U nekim opštinama ne postoji neki poseban lokalni dekret koji uređuje učešće građana, međutim, ovo stanje će se, po svojoj prilici, izmeniti, zbog obaveze, uključene u zadnje vreme u Zakonu o lokalnoj samoupravi.

Jedan od dobrih primera dekreta na lokalnom nivou je **Dekret o pitanjima odnosa između OCD-a i opštine Budimpešte o procedurama tendera**, usvojen od Opštinskog saveta Budimpešte.³⁷ Dekret osigurava pravo OCD-a na iznošenje njihovog mišljenja, kao i predstavlja pravila učešća u procesu odlučivanja. Neki od specifičnih oblika saradnje, naglašeni u Dekretu su: i) civilne organizacije pozivaju se na susrete Skupštine opštine; ii) OCD mogu da daju komentare na ove nacрте zakona, koji se tiču građana i pokrivaju konceptualna pitanja; iii) konsultativni organi se osnivaju o specifični pitanjima, uključivanjem OCD-a; iv) održavanje civilnih foruma u cilju informisanja i konsultacija; v) osnivanje savetodavnog stručnog i konsultativnog borda.

Jedan od modela saradnje i partnerstva, predstavljen u prilogu 1 naziva se **Bordovi za konsultacije ili civilne radionice**.

³⁵ Zakon iz 2005. godine, tekst Zakona

http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/implementation/hu_trans_2005tyy90.doc

³⁶ Zakon LXV iz 1990. godine

³⁷ 61/2008. (XI.21.) Dekret lokalne vlasti. Mađarski tekst može se naći na Internet stranici:

http://www.budapest.hu/engine.aspx?page=civil_deklaracio

**Okvirna pravila o radu konsultativnih bordova (takozvanih civilnih radionica) prikazanih u Prilogu 1
Dekreta**

„Cilj rada civilnih organa

- 1) *Civilni konsultativni savet i građanske sektorske-profesionalne radionice (u daljem tekstu: civilni organi) su institucionalni forumi za vezu između opštine i samo organizovanog javnog sektora u Budimpešti, na osnovu demokratskih principa učešća građana, partnerstva i javnosti.*
- 2) *Civilni organi obezbeđuju organizovani okvir za učešće na javna pitanja za zajednice i građane i uzimaju u obzir njihovo mišljenje kod donošenja odluka u Opštini Budimpešte.*

Procedura osnivanja sistema civilnih organa

- 3) *Putem osnivanja sistema civilnih organa, kancelarija predsednika Opštine dostavlja pozive samo organizovanim zajednicama Budimpešte i jedan obrazac za aplikaciju radi uspostavljanja stručnih civilnih radnika, koji se bave starim osobama, licima sa ograničenim sposobnostima, korisnicima droge, beskućnicima, socijalnim pitanjima i zdravstvenom negom, zaštitom životne sredine, razvojem grada, gradskim poslovima, kao i obrazovnim, kulturnim i sportskim pitanjima.*
- 4) *Civilne organizacije podnose njihovu aplikaciju u određenom roku, navodeći profesionalnu radionicu, kojoj žele da prisustvuju, te određujući osobu, koja zastupa organizaciju na osnovu odluke njenog borda.*
- 5) *Na osnovu podnetih aplikacija, kancelarija predsednika Opštine sprovodi proceduru akreditiranja po osnovi, i to:*
 - *Da je civilna organizacija koja aplicira registrovana u sudu i da je pravni entitet;*
 - *Da je pravna forma civilne asocijacije asocijacija (alijansa) ili fondacija³⁸;*
 - *Da civilna organizacija funkcioniše uglavnom u Budimpešti za interese gradskog stanovništva;*
 - *Da one civilne organizacije, koje su osnovane da bi podržale aktivnost institucija lokalne vlasti mogu postati članice sistema samo u slučaju da osim institucionalne podrške pružaju građanima i usluge.*
- 6) *Mogućnost za podnošenje dokumenata koji nedostaju, pruža se aplikantima tokom procedure akreditiranja. Aplikacija se odbija ukoliko aplikant ne otklanja manjkavosti u okviru određenog vremenskog roka. Međutim, to ne isključuje mogućnost ponovne aplikacije ukoliko se poštuju kriterijumi za akreditiranje. Aplikacija za radionicu je u kontinuitetu i otvorena.*
- 7) *Navedena profesionalna radionica može se osnivati u slučaju da najmanje pet organizacija apliciraju da učestvuju u njenom radu. Profesionalna radionica će prestati postojati ukoliko se broj organizacija koje de fakto učestvuju u njenom radu smanjuje na manje od 5.*
- 8) *Prvi sastanak profesionalne radionice saziva se od strane predsednika Opštine. Na tom sastanku informiše se komisija koja ima profesionalnu jurisdikciju u vezi sa navedenim pitanjima o osnivanju radionice. Kancelarija predsednika Opštine objavljuje spisak onih civilnih organizacija, koje imaju pravo učešća u profesionalne radionice.*
- 9) *Na svom prvom sastanku profesionalna radionica donosi svoja pravila o radu u skladu sa pravilnicima i*

³⁸ Bilo bi od značaja da se otvaraju vrata kako bi i neformalne grupe takođe učestvoavle u radionici.

dekretima i bira iz redova njenih članova predsednika sa jednogodišnjim mandatom.

10) Predsednici profesionalnih radionica formiraju Civilni odbor za konsultacije. Prvi sastanak Odbora saziva se od strane kancelarije predsednika Opštine. Na svom prvom sastanku, Odbor donosi svoja pravila o radu u skladu sa pravilnicima i dekretima i bira iz redova svojih članova predsednika sa jednogodišnjim mandatom. Ko-predsednik Odbora jelice imenovano od Generalne metropolitanske Skupštine i odgovoran je za civilne odnose.

11) Nakon odvijanja sistema civilnih organa, Odbor za civilne konsultacije odlučuje da osniva druge profesionalne radionice, ili da okonča njihov rad ili da ih udružuje. Pre njegove odluke, Odbor za civilne konsultacije pregovara sa relevantnim komisijama Generalne Skupštine.

Prava i nadležnosti civilnih organa

12) Sektorske profesionalne radionice mogu izraziti svoje mišljenje u vezi sa ponuđenim dokumentima od strane generalne Skupštine i od komisija generalne Skupštine.

13) Odbor za civilne konsultacije izražava svoje mišljenje o konceptualnim pitanjima o odnosima lokalne vlast sa građanima i drugim pitanjima, koja ne pripadaju specijalizaciji neke radionice.

14) Sektorske profesionalne radionice mogu dati sugestije dotičnoj komisiji Generalne Skupštine da raspravlja o specifičnim pitanjima ili predlozima.

15) Sistem civilnih organa – na osnovu saradnje sa svakom komisijom – sažima iskustva u vezi sa statusom, poslovima, razvojnim mogućnostima civilnog partnerstva sa lokalnim vlastima. Štaviše, priprema sabirnu ocenu za Generalnu metropolitansku Skupštinu, koji se podnosi od starne lica imenovanog od Generalne metropolitanske Skupštine i odgovorno je za civilne odnose.“

4.3.2. Estonija

Razne studije su pokazale da civilni zvaničnici shvate potrebu uključivanja civilnog društva u Estoniji. Jedna studija izvršena 2006. godine pokazala je da 92% civilnih zvaničnika smatra da je uključivanje OCD-a potrebno za bolje rezultate u pripremi zakona. Jedna studija izvršena u zadnje vreme od strane Univerziteta u Talini, pokazala je da civilni zvaničnici koji su bili u stalnom kontaktu sa OCD gledaju na saradnju daleko pozitivno, dok nedostatak iskustva vodi ka neostvarljivim očekivanjima, razočerenju i predrasudama³⁹

Za razliku od Mađarske, pravila učešća su pravila u jedan ne obavezujući dokument, koji se naziva Kodeksom Estonije o dobrim praksama učešća za javne institucije⁴⁰. Ovaj kodeks je bio pripremljen u 2005. godini, na osnovu EKAK⁴¹ i mada nije obavezujući, javnim zvaničnicima se preporučuje da poštuju njegovi principi.

³⁹ Hadzi-Miceva Evans, K. Pravni mehanizmi i institucionalni mehanizmi za saradnju NVO-Vlada u Hrvatskoj, Estoniji i Mađarskoj, ECNL, 2007

⁴⁰ <http://www.ngo.ee/node/278>

⁴¹ Estonski koncept za razvoj Civilnog društva – dokument koji je usvojen od strane Parlamenta Estonije, a koji predstavlja opšti sporazum o saradnji između javnih organa vlasti i civilnog društva u Estoniji (napomena KCSF-a).

Objektiv Kodeksa je da se usaglašavaju prakse, od kojih institucije javnog sektora i neprofitabilne organizacije mogu da nastave sa uključivanjem građana i zainteresovanih grupa u donošenju odluka. Kodeks sadrži osam preporučenih principa, koji pridodaju veliki značaj jasnoći ciljeva, čistoti odnosa i posvećenosti prema ciljevima.

Očekuje se da Kodeks bude primenjen od administrativnih agencija za pripremanje najmanje dokumenata u nastavku (strateška dokumenta):

- Nacrta zakona i njihovih amandmana;
- Predloga pravilnika i uputstva Vlade Republike;
- Predloga ukaza ministarstava;
- Dokumenta, koncepta, politika razvojnih plana i programa koji su značajni za razvoj države;
- Predloga dokumenta zakonodavstva institucija i drugih strateških dokumenata Evropske Unije (na pr. zeleni i beli papiri);
- Uputstva i procedure za pružanje javnih usluga;
- Međunarodne konvencije i sporazume, kao i dokumenta koji se izrađuju unutar njihovog okvira i koji imaju uticaja u društvu.

Svih osam praksi i preporuka su, i to:

1. Jasnoća ciljeva konsultacije – Inicijalni dokument ukratko ističe očekivani rezultat i predviđeni uticaj, na jasan i jednostavan način, bez nepotrebne terminologije i sa jasnim izražavanjem očekivanja kada je reč o angažovanim stranama. Inicijalni dokument obuhvata jednu analizu alternativnih rešenja za ostvarivanje rezultata konsultacije. Takođe, pripremaće se i analiza uticaja.

2. Konsultovane strane – Agencija ili telo koje inicira konsultaciju, utvrđuje strane sa kojima će se konsultovati za određenu oblast i uzima u obzir njihove želje, potrebe i identifikacione karakteristike. Oni treba da organizuju registraciju interesnih, da bi garantovali da su sve uključene strane informisane. . Tokom utvrđivanja strana za angažovanje, treba da se uzimaju u obzir registrovane interesne grupe i moguće dodatne interesne grupe pogođene od rešenja. Prava i ograničenja angažovanih strana treba da se definišu i pojašnjavaju.

3. Konsultacija u ranijim fazama – Strane treba da se uključuju u pripremanju nacrta što je ranije moguće i ostaće angažovane tokom celog procesa. Tome može prethoditi informisanje i neformalna konsultacija radi informisanja strana o problemima. Kada se bude odlučilo o učešću konsultovanih strana u delatnosti radne grupe, moraju se uzeti u obzir specifične potrebe. Konsultacije uopšte treba da traju najmanje četiri nedelje i treba da se utvrđuju slučajevi kada se konsultacije mogu skratiti. Konsultacije se mogu skratiti ako je već bilo konsultacija u vezi sa nacrtom iste rezolucije i/ili ako se tokom konačnog perioda pripreme materijala za koji se vode konsultacije, upućuju pozivi za samo nekoliko amandamentiranja. Vreme trajanja konsultacija treba da se produžava u slučaju veoma obimnih i supstancijalnih nacrta, kao i usled državnih praznika i odmora.

4. Detaljan plan konsultacija – Preporučuje se priprema plana za konsultacije, uključujući učesnike i faze, početak konsultacija, vreme trajanja, zadnji rok, način angažovanja, metode, kanale informisanja i ocenu privremenog sumiranja i konačnih rezultata. Odabrani način konsultacije treba da korespondira sa sadržinom nacrtu rezolucije, potencijalni uticaji, potrebe, mogućnosti i drugi uslovi strana. Glavnom koordinatoru za konsultacije određuju se javne kontakt informacije. Ako je potrebno, koordinator će savetovati angažovane strane i analiziraće i sumiraće tok konsultacija.

5. Lako komuniciranje – Treba da se osigurava da se informišu građani, interesne grupe, i oni koji mogu biti pogođeni strateškim dokumentom. Od početka angažovanja, dokument vezan za angažovanje treba da se učini javnim i lako dostupnim preko elektronskih kanala informisanja (najbolje, na Internet stranici inicijalne organizacije) i, ako bude potrebno, preko alternativnih kanala informisanja i građani takođe treba da se informišu preko medija. Prevod sa državnog jezika na starne jezike i obratno preporučuje se u slučaju nacrtu koji pogađaju stanovništvo koje govori strani jezik ili u slučaju sadržajnih strateških dokumenata.

6. Privremeni rezime toka konsultacije – Ako je potrebno, treba da se sačini jedan privremeni rezime u obliku verbalne prezentacije, kratkog pismenog izveštaja, pismene analize, registrovane odluke ili alternativne projekcije da bi se analizirao proces i primedbe, kao i da bi se ispravio određeni deo procesa. Izrada privremenog rezimea i obezbeđivanje dostupnosti istog treba da se reguliše planom konsultacija ili usvojiti od strana tokom odvijanja procesa rada. Na osnovu privremenog rezimea odlučuje se da li ima potrebe da se primenjuju dodatni oblici angažovanja, da li je potrebno pozvati eksperte i da li ima potrebe za širenje kruga strana.

7. Objavlivanje rezultata – Angažovane strane treba da se informišu oko rezultata. Sve strane će dobiti jedan sabirni odgovor gde su obuhvaćeni svi predlozi koji su prezentirani (kako prihvaćeni, takođe i odbijeni). Odbijanje predloga treba da se pojašnjava. Sažeti odgovor treba da se prosledi kod angažovanih strana ne kasnije od 30 dana po okončanju konsultacija. Sabirni odgovor treba da se stavlja na raspolaganju na papiru i Internetu (i ako je potrebno, preko medija), kao ceo tekst i/ili kao referenca jednog celog teksta.

8. Ocena konsultacija i rezultata – Konsultacija i primenjivost njenih rezultata treba da se ocenjuju od inicijatora konsultacije i angažovanih strana. Inicijatori konsultacije treba da traže komentare i primedbe od konsultovanih strana, kao i zadovoljenost ciljanje grupe. Dok kada je reč o rezultatima, analiziraće se: poklapanje rezultata sa inicijalnim zadatkom; da li su uzete u obzir alternative; primenjivost rezultata u naknadnom razvoju teme za koju se vode konsultacije; i dr. Rezultati ocenjivanja treba da se uzimaju u obzir kod planiranja i sprovođenja narednih procesa konsultacije.

4.3.3. Letonija

U Letoniji, osnovni principi i kamen temeljac učesnika građana utvrđeni su na nivou vlade i parlamenta (Saeima), i monitorisanje njihovog sprovođenja vrši se od strane raznih organa.

Na nivou vlade potpisan je **Memorandum o saradnji između nevladinih organizacija i kabineta ministara** (memorandum) od strane Premijera i 57 OCD u 2005. godini⁴². Memorandum je ostao otvoren za potpise, i OCD mogu pristupiti dva puta godišnje. Kao rezultat toga, broj organizacija potpisnica do danas je povećan na oko 240.

⁴² Tekst memoranduma: <http://www.mk.gov.lv/en/sabiedribas-lidzdaliba/sadarbibas-memorands/?lang=1>

„5. Strane odlučuju da nastave razvoj, primenu i poboljšanje potrebnih mehanizam, da bi se osiguralo da nevladine organizacije budu dobro informisane i da imaju mogućnosti da na efikasan način učestvuju u procese donošenja odluka, osiguravajući da:

- a) data mišljenja od starne nevladinih organizacija budu predstavljena u protokole koordinacije pitanja;*
- b) predstavnici zainteresovanih nevladinih organizacija mogu da učestvuju na koordinirane sastanke, savetodavne odbore i radne grupe osnovane za razvoj određenih projekata;*
- c) nevladine organizacije budu informisane o odlukama koja se usvajaju u vezi sa podnetim predlozima od njih; ponuditi potvrđivanje usvojenih odluka;*
- d) nevladine organizacije imaju mogućnost da prate razvoj nacrtu pravnih akata i da daju mišljenja o njima; nevladine organizacije budu dobro informisane o toku procesiranja nacrtu pravnih akata i dokumenata o planiranju politika u kabinetu i ministarstvu.“*

Vladine politike i posebno primena memoranduma monitoriše se od **Saveta za sprovođenje memoranduma o saradnji između nevladinih organizacija i kabineta ministara** (Savet). Savet ima za cilj da omogući funkcionisanja jednog efikasnog sistema javne administracije koji udovoljava interese društva, kroz obezbeđivanje uključivanja civilnog društva u procesu donošenja odluka. Savet utvrđuje odgovarajuće prioritete državnog budžeta i priprema preporuke o potrebnim pravnim aktima i dokumentima za planiranje politika koje se nadovezuju sa primenom saradnje između institucija javne administracije i OCD. Članovi Saveta su direktor državne kancelarije, jedan predstavnik kancelarije premijera, državni sekretari ministarstava i sedam predstavnika ovlašćenih od nevladinih organizacija koje su potpisale memorandum. Savet održava redovne sastanke na osnovu detaljnog godišnjeg plana rada.

Na nivou parlamenta **Deklaracija o razvoju civilnog društva u Letoniji i saradnja sa nevladinim organizacijama (Deklaracija)**⁴³ usvojena je od Saeima u 2006. godini, u cilju proširenja saradnje sa OCD-a. Prema deklaraciji, Saeima smatra OCD ravnopravnim partnerima i priznaje da učešće OCD daje značajan doprinos u procesu iniciranja, pripreme i ocenjivanja zakona. Osim toga Saeima je odlučila za:

„1) redovno ocenjivanje saradnje između Saeima i OCD-a i omogućavanje razmene iskustava komisija kroz promovisanje stvaranja unificiranog metoda za uključivanje ovih organizacija u procesu pripremanja zakona;

2) obezbeđivanje jednog koordinatora za Saeima uopšte i za svaku komisiju Saeima koja treba da bude odgovorna da saraduje sa NVO-ima;

⁴³ http://www.nvo.lv/files/Cooperation_Saeima_-_NGOs.pdf

3) permanentno poboljšanje Internet stranice Saeima i drugih mehanizama za informisanje NVO-a i društva o radu Saeima i njenih komisija, kao i za omogućavanje pružanja saznanja nevladinim organizacijama oko učešća u procesu pripremanja zakona;

4) uključivanje prema jednoj specifičnoj proceduri, predstavnika NVO-a u radu komisija Saeima i, u okviru ovih komisija, slušati mišljenja i sugestije NVO-a i društva o pitanjima koja su u nadležnosti dotične komisije;

5) aranžiranje, prema jednoj specifičnoj proceduri, uzimanja u obzir predloga za poboljšanje nacrtu zakona i predloga odluka;

6) organizovanje, ne manje od jednom godišnje, jednog sastanka između Saeima i predsedavajućih njenih komisija, kao i predstavnika NVO-a, dakle jedan forum koji ocenjuje rezultate aktuelne saradnje i koji utvrđuje agendu za dalju saradnju;

7) traženje od Foruma da osniva jednu instituciju saradnje, čiji je cilj upravljanje ili koordinacija saradnje između Saeima i NVO-a, kao i prikupljanje i razmatranje predloga o razvoju civilnog društva i poboljšanju saradnje između Saeima i NVO-a.“

Monitorisanje sprovođenja osigurava se od **Forum Parlament – OCD**, koji se okuplja svake godine. Učesnici Foruma raspravljaju i ocenjuju rezultate saradnje i utvrđuju program i akcije za narednu godinu.

4.4. Zapadni Balkan

4.4.1. Hrvatska

U regionu, Hrvatska ima širi regulativni i institucionalni istorijat o učešću građana.

Nivo učešća građana obezbeđuje se kroz **Zakon o pravu pristupa informacijama**⁴⁴. Vladini organi Republike Hrvatske⁴⁵ i druga lica, kod kojih je prenet javni autoritet, neposredno menadžirani ili kontrolisani od vladinih organa Republike Hrvatske, takođe su dužni da poštuju pravilnike i da dozvole pristup traženim informacijama ili da ne dozvoljavaju pristup u specifičnim slučajevima. Zakon predviđa 5 načina pružanja informacija: i) redovno pružanje određenih informacija ii) pružanje neposrednih informacija osobi koja ih traži iii) dozvolu pristupa na dokumenta iv) dostavljanje traženih informacija i dokumenata neposredno licima koja su ih tražila v) na drugi način. Vladini organi takođe treba da obezbeđuju neposredan pristup u njihovoj delatnosti, sastancima ili susretima, te u agendama, procedurama aplikacije i broj lica koji može biti prisutan treba da se prethodno objavljuje. Osim toga, oni su dužni da odrede jednu odgovornu osobu za pružanje informacija, za obradu aplikacija tražioca i da upravljaju jednim katalogom informacija.

44 <http://www.transparency.hr/dokumenti/zakoni/FOI-RH-ENG-1.pdf>

45 Vladini organi države, organi lokalnih i regionalnih jedinica samoupravljanja ili pravna lica sa javnim autoritetom.

Opšti principi, standardi i mere za održavanjem konsultacija uređuju se **Kodeksom prakse konsultacija sa zainteresovanim građanima u procedurama donošenja zakona, , pravilnika i drugih akata** (Kodeks)⁴⁶. Kodeks je usvojen u 2009. godini, kao rezultat utvrđivanja ovog cilja u Operativnom planu primene Nacionalne strategije za stvaranje jedne klime koja omogućava razvoj civilnog društva 2007-2011. Kodeks važi za nacрте zakona, pravilnike i druga akta (na pr. strategije, rezolucije, deklaracije, programe) državnih organa. Takođe, shodno poglavlju IX isti „*treba da se primenjuje od strane organa lokalnih i regionalnih jedinica samoupravljanja i pravnih entiteta koji imaju javni autoritet u procedurama donošenja opštih akata koji uređuju pitanja u okviru njihovog delokruga koja neposredno ispunjavaju potrebe građana, ili druga pitanja od interesa od javne koristi građana i pravnih entiteta unutar njihove teritorije ili unutar oblasti njihove delatnosti*“.

Kodeks važi za zainteresovanu javnost, koja se definiše i kao: „*građani, OCD (grupe ili neformalne građanske inicijative, udruženja, fondacije, fondovi, privatne institucije, sindikati, udruženja poslodavaca), predstavnici akademske zajednice, komore, javne institucije i drugi pravni entiteti koji obavljaju javne usluge ili koji mogu biti pogođeni od zakona, pravilnika ili akta čije je usvajanje u toku, ili koja će se uključiti u njihovom sprovođenju.*“

Prema Kodeksu, minimalni standardi i mere za održavanje konsultacija sa interesovanom javnošću su:

“1. Blagovremeno informisanje o planu za stupanje zakona na snagu i usvajanje pravilnika i drugih akata

Zainteresovana javnost treba da se blagovremeno informiše o planu stupanja zakona na snagu i o usvajanju pravilnika i drugih akata kroz objavljivanje jedne posebne liste zakona i drugih pravilnika koji su u procesu izrade i predlaganja za stupanje na snagu i usvajanje u toku kalendarske godine, uz deklaraciju nadležnih organa o izradi i pretpostavljenom vremenu za izradu i stavljanje na snagu ili usvajanje pravilnika ili drugih akata.

2. Pristup u sadržini procesa konsultacija i njegova jasnoća

Odgovorni organi za izradu zakona, pravilnika i drugih akata objavljuju nacрте na Internet –stranice ili druge odgovarajuće oblike. Obaveštenja o konsultacijama i pozivi za učešće na konsultacijama gde se raspravlja o objavljivanim nacrtima, treba da budu jasna i precizna i treba da sadrže sve potrebne informacije, da bi omogućile dobijanje primedbi od zainteresovane javnosti.

3. Vremenski rok za sprovođenje konsultacija preko Interneta i drugih oblika

Javno objavljivanje poziva za održavanje konsultacija o nacrtima zakona i pravilnicima i drugim aktima treba da sadrže jasno utvrđeni vremenski rok za podnošenje komentara ili

46 Kodeks je usvojen od strane Vlade 21. novembra 2009. godine, kao rezultat jednog šireg procesa konsultacija koje su Kancelarija za saradnju sa udruženjima i Savet za civilno društvo održali sa jednim brojem OCD-a. <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia.pdf>

primedbi od strane zainteresovane javnosti. Dobro bi bilo da ovaj rok ne bude kraći od 15 dana od dana javnog obaveštenja, kako bi zainteresovana javnost imala dovoljno vremena da proučava navedeni nacrt i da formira svoje mnjenje.

4. Komentari o uticaju održanih konsultacija

Primedbe od strane zainteresovane javnosti, kao i sažeto i unificirano obrazloženje o odbijanju komentara na određene odredbe nacrt, treba da se da se objavljuju na Internet stranici nadležnog organa za izradu ili neki drugi odgovarajući oblik, kako bi efekat održavanja konsultacija tokom procedura stavljanja na snagu i usvajanja zakona, pravilnika i drugih akata bio vidljiv.

5. Usaglašavanje standarda i mera za održavanje konsultacija u državnim organima

Da bi se osiguralo da se gore navedeni standardi i mere sprovode na usaglašen način od strane državnih organa, koordinatori za održavanje konsultacija treba da budu određeni kao kontakt-osobe u svim centralnim organima državne administracije ili u kancelarijama odgovarajućih organa vlasti za izradu zakona, pravilnika i drugih akata, kako bise stalno monitorisale i koordinirale procedure za održavanje konsultacija sa zainteresovanom javnošću.”

Osim toga, u Kodeksu se ističe značaj uključivanja eksperata u proceduri izrade zakona i drugih pravilnika i njihovom monitorisanju. U Kodeksu su, takođe, predviđeni kriterijumi koje treba uzeti u obzir kada se vrši određivanje članova radnih grupa sastavljenih od eksperata:

- Ekspertiza;
- Raniji javni doprinosi na navedenu temu;
- Druge relevantne kvalifikacije o pitanju koje se uređuje zakonom/pravilnikom/aktom.

Institucionalizacija saradnje između Vlade i OCD-a je počela osnivanjem Kancelarije za saradnju sa NVO u 1998. godini i proširena je dalje osnivanjem Saveta za razvoj civilnog društva u 2002. godini.

Kancelarije za saradnju sa NVO-ima ima za cilj stvaranje jedne klime za omogućavanje građanskog dijaloga kroz oblike, i to:

- Izradu Kodeksa, održavanje konsultacija o njemu i njegovoj primeni;
- Razvoj i primenu uputstava za primenu Kodeksa;
- Obrazovne delatnosti za određene koordinate za održavanje konsultacija;
- Jačanje kapaciteta organa javne uprave za sprovođenje evropskih standarda i metoda;
- Održavanje konsultacija za zainteresovanom javnošću;

- Obrazovanje civilnih službenika na nacionalnom, lokalnom i regionalnom nivou o modelima saradnje sa OCD-a;
- Objavljivanje baze podataka 125 vladinih i parlamentarnih savetodavnih tela koja obuhvata oko 800 predstavnika OVD-a.

Savet za razvoj civilnog društva je savetodavni organ Vlade koji deluje u pravcu razvoja saradnje između Vlade i organizacija civilnog društva. Savet je zajednički organ, sastavljen od 27 članova, od kojih 12 su predstavnici relevantnih administrativnih državnih organa i kancelarija Vlade Hrvatske, 12 članova su predstavnici nevladinih i neprofitabilnih organizacija i 3 člana (1-1-1) su predstavnici civilnog društva iz fondacija, sindikata i udruženja poslodavaca. Dvanaest predstavnika NVO-a biraju se na demokratski način kroz javni poziv za predloge i uz transparentne predloge proceduru glasanja. Savet daje mišljenja i izjave na samoinicijativu o nacrtima zakona, nacionalnim programima i planovima o ekonomskom razvoju civilnog društva.

Ustav Hrvatske je jedan od malobrojnih ustava koji izričito predviđa pravo lokalnog učešća. Prema članu 133: „građani mogu neposredno učestvovati u upravljanju lokalnih pitanja preko susreta, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i lokalnim pravilnicima.“⁴⁷

Broj lokalnih samouprava u porastu usvaja lokalne povelje saradnje između OCD-a i lokalne samouprave (na pr. Rijeka, Šibenik, Sisak, Županja, Beli Manastir). Kao primer, u 2008. godini Gradska Skupština Siska je takođe usvojila jednu **Povelju o saradnji grada Siska i udruženja**⁴⁸ gde je izražena spremnost i želja za razvojem ravnomernog partnerstva sa udruženjima građana. Osim Povelje za saradnju, grad Sisak je takođe usvojio dodatna dokumenta koji sadrže odredbe o saradnji sa organizacijama civilnog društva, kao što su potrebe javnih programa i komunalnih aktivnosti za mlade.⁴⁹ Povelja je razvijena u saradnji sa udruženjima iz grada i svako udruženje može pristupiti Povelji u svako doba.⁵⁰ Grad aktivno saraduje sa organizacijama za primenu projekata.⁵¹

Poglavlje III. OBLICI SARADNJE

Grad Sisak će razvijati partnerstvo sa udruženjima i građanima kroz prikazane oblike saradnje, i to: savetovanja, informisanja, finansiranja.

Konsultacije će se održati kroz:

- Razvoj efikasnih mehanizama koji će omogućiti aktivno učešće građana, građanskih organizacija i neformalnih inicijativa građana u procesu donošenja odluka i za ispunjavanje potreba zajednice;
- Uzimanje u obzir predloga i sugestija iz udruženja građana za pripremanje razvojnih strategija i programa, kao i za utvrđivanje prioriteta potreba građana;
- Uključivanje predstavnika građanskih organizacija u radna tela za pripremanje i razmatranje

⁴⁷ Tekst Ustava: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>

⁴⁸ <http://www.sisak.hr/uploads/documents/povelja-o-suradnji-grada-siska-i-udruga-gradana.pdf>

⁴⁹ Kako se objašnjava u izveštaju istraživanja LOTUS, pripremljenog od GONG i Udruženja gradova Hrvatske, 2009.

⁵⁰ Spisak organizacija koje su pristupile povelji može se naći u www.sisak.hr/uploads/documents/Udruge-koje-su-pristupile-Povelji-o-suradnji-Grada-Siska-i-udruga-graana1.pdf

⁵¹ www.sisak.hr/clanak_/7062/kvalitetno-partnerstvo-između-grada-siska-i-sisackog-ald-a

sadržajnih predloga zajednice i civilnog društva;

Informisanje se realizuje kroz:

- Jačanje dijaloga i dvosmerne komunikacije između gradskih vlasti i građana;
- Razmenu informacija koje su značajne za razvoj lokalnih zajednica i civilnog društva;
- Razvoj informativnih sistema i povezanih sistema koji omogućuju i olakšavaju ostvarivanje prava građana za pristup informacijama;
- Ažuriranje veza udruženja građana na Internet stranici grada Siska.

4.4.2. Crna Gora

Kao inicijativa koja je preduzeta u zadnje vreme, 15. aprila 2010. godine, Vlada Crne Gore je usvojila jednu odluku o osnivanju Saveta za saradnju između Vlade i organizacija civilnog društva, koji je organ sličan Savetu za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj. Savet deluje kao savetodavni organ vlade; njegovi glavni ciljevi su dalji razvoj institucionalnih mehanizama saradnje i učešća NVO-a, monitorisanje primene strategije i poboljšanje odnosa između vlade i NVO-a. Savet se sastoji od predsedavajućeg i 24 članova od kojih 11 su predstavnici ministarstava, šefa kancelarije sa saradnju sa NVO-ima i 12 predstavnika raznih sektora civilnog društva. Predstavnici civilnog društva biraju se javnim konkursom. Savet se sastaje jednom mesečno i članovi se ne plaćaju za posao koji obavljaju u ovom savetu.

5. MEHANIZMI KONSULTACIJA SA CIVILNIM DRUŠTVOM O PROCESU EVROPSKE INTEGRACIJE⁵²

5.1. Nove države članice EU-a

OCD-a iz istočne Evrope su odigrale značajnu ulogu u demokratskim procesima nakon pada komunizma. Njihovo učešće u razvoju civilnog društva bio je veliki doprinos ostvarivanju ekonomskih, političkih, socijalnih i kulturnih promena, koje vode ka ulasku novih članova iz istočne Evrope u Evropsku uniju. Vlade mogu imati koristi čak i više od učešća civilnog društva u različitim aspektima procesa pridruživanja. Međutim, odnos vlada prema značaju NVO-a u procesu pridruživanja je bio veoma različit među državama iz regiona.

Estonija služi kao primer svesti vlade o potrebi jačanja razvoja civilnog društva. Da bi pomoglo u procesu pridruživanja i jačanja učešća OCD-a, u 2002. godini je osnovana Zajednička konsultativna komisija Estonije. Ova komisija se sastoji od predstavnika sektora trgovine i industrije, poslodavaca, sindikata, farmera i sektora OCD-a.

Samo manji broj država je dokumentovao pravu posvećenost za uključivanje OCD-a u pripremi i države za pridruživanja, na bilo koji supstancijalan način. **U Republici Češke**, proces pridruživanja je dao vladi jednu mogućnost da razvija specifičan oblik partnerstva, kao jedna od njenih politika. To je postao deo razvojnog program države i operativnih sektorskih programa za korišćenje strukturnih fondova. Iako vlada nije su-finansirala predstavljene projekte ovim fondovima i nije dodelila grantove kao avans, ona je osnivala jedan efikasan politički i institucionalni sistem koji pomaže OCD-ima kao korisnici fondova EU-a.

Razvojni plan države je osnovni dokument za sve operativne programe i izrađen je pod pokroviteljstvom Ministarstva za regionalni razvoj, uz aktivno učešće predstavnika OCD-a. Osnovno koordinirajuće telo u oblasti ekonomske i socijalne kohezije bila je Upravna i koordinirajuća komisija, koja je imala jednog člana – predstavnika OCD-a, određenog od vladinog Saveta za NVO-e. Na osnovu toga je izrađeno i primenjeno niz operativnih programa pod autoritetom raznih ministarstava. Ona su omogućila OCD-a koja deluju u određenim oblastima da učestvuju u pripremi akcionih planova ministarstava za razvoj te određene oblasti i za bolji pristup u finansiranju iz EU-a, koje se daje za iste svrhe.

Na primer, zajednički regionalni operativni program bio je sa višestrukim fondovima za Evropski fond za regionalni razvoj i za Socijalni fond Evrope unutar Ministarstva za regionalni razvoj. Komisija za regionalni razvoj je bila osnovana kao osnovo koordinaciono telo odgovorno za pripremanje mera koje se odnose na regionalne politike. Nefitabilni sektor je zastupljen u Komisiji i u šest od osam radnih grupa osnovanih od Ministarstva, su sačinile program.

⁵² Ovo poglavlje je pripremljeno na osnovu ovih studija: Bullain, N., Toftisova, R. Sveobuhvatna analiza evropskih praksi i politika o saradnji NVO-Vlada, ECNL, 2004; Golubovic, D., Velat, D., Učešće građana u procesu pripremanja i sprovođenja zakona i drugih instrumenata javnih politika. ECNL. 2009

Tokom izrade programskih dokumenata u vezi pristupa u strukturne fondove, predstavnici OCD-a su pripremali i dostavili njihove komentare o njima. Organizovano je četrnaest okruglih stolova gde su OCD imale mogućnost da komentarišu dokumenta. Komentari su prosleđeni izrađivaču programskih dokumenata različitim putevima, međutim, nedostatak jednog jedinstvenog sistema dostavljanja komentara, bila je prepreka koja je ometala odgovarajuće dostavljanje.

U procesu pridruživanja u EU-u, u **Rumuniji** su NVO-i održavale jednu od najznačajnijih kampanja podrške kroz razvoj šire komunikacije sa raznim centralnim organima vlasti, odgovornim za sprovođenje strukturnih fondova. Bivajući u vezi sa nekim ekspertima OCD-a iz novih država članica koje su se pridruživale u 2004. godini, čelnici nekih organizacija u Rumunskoj su odlučili da počinju jedan dijalog sa vladinim i predstavnicima ministarstava, kako bi uključili nevladine organizacije kao dobitnike strukturnih fondova.

Kampanja je počela 2006. godine, na jednoj nacionalnoj konferenciji sa ekspertima iz Nemačke, Poljske i Mađarske, a uspela je da dovede za stolom po pet menadžerskih zvaničnika i aktivnih OCD-a. Tim povodom objavljeno je jedno belo pismo sa merama koje su OCD-a smatrale značajnim za naglašavanje u programskim dokumentima i koje su pokrivala ekspertizu i vođene aktivnosti od OCD-a u Rumuniji (socijalna ekonomija, socijalne usluge, zapošljavanje u ruralnim mestima i dr.).

Sledeći korak bio je formiranje sektorskih radnih grupa, usredsređenih u operativne programe (regionalni operativni program, operativni program za humane resurse, poljoprivredu i životnu sredinu) i tokom perioda 2006-2007. godine održano je nekoliko susreta, debata i javnih saslušanja.

U tom kontekstu, formirana je jedna neformalna koalicija zvana „Koalicija OCD-a o strukturnim fondovima“, koja je imala interaktivnost sa vladom, odnosno linijskim ministarstvima. Ova koalicija je organizovala javne događaje svakih šest meseci (više za medije i javno mnjenje) da bi obeležila simboličnim zastavama (crvenim, žutim i zelenim) ostvareni progres od svakog organa upravljanja za uključivanje predloga OCD-a u operativnom planu.

Posebno usredsređivanje za Koaliciju bilo je uključivanje OCD-a u posmatračkim komisijama svakog operativnog programa. Ova koalicija u ovom trenutku nastavlja da bude mesto za diskusiju i platformu komunikacije sa organima upravljanja kod nekih značajnijih pitanja.

Na kraju kampanje, OCD su identifikovane kao potencijalni dobitnici kod svih operativnih programa i bile su prisutne u svim posmatračkim komisijama kao punopravni članovi, osim u regionalnom operativnom programu, gde su imale status posmatrača.⁵³

5.2. Države kandidati i potencijalni kandidati

Srbija je, kao država potencijalni kandidat, osnivala kancelariju evropskih integracija u 2004. godini. Kancelarija evropskih integracija ima jedan departman za komunikacije i obuke koji organizuje redovne obuke za OCD-e o EU-u i drži redovnu komunikaciju sa njima preko Interneta. Partneri iz OCD-a takođe pomažu da se održavaju redovne obuke u čitavoj Srbiji. Kancelarija održava dva do tri

⁵³ Informacije o Rumuniji su date od Octavian Rusu.

susreta sa OCD-a svake godine i njeni učesnici redovno prisustvuju događajima koji se organizuju od lokalnih OCD-a u vezi sa temom evropskih integracija.

U 2005. godini kancelarija je potpisala „**Memorandum o saradnji u procesu evropske integracije**“ sa OCD-e, imajući u vidu ulogu OVD-a u procesu socijalne demokratizacije i širenja evropskih ideja i vrednosti. Memorandum ima za cilj institucionalizaciju saradnje sa OCD-a u procesu pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, poboljšanje koordiniranja aktivnosti, kao i saradnju u cilju redovnog i objektivnog informisanja građana o procesu pridruživanja u EU-u.

“Član 1.

Strane treba da u buduće preduzmu sve potrebne aktivnosti da bi obezbedile redovnu razmenu informacija u vezi sa aktivnostima u pripremanju, usvajanju i primeni zakona i politika u oblasti evropskih integracija, dakle u vezi sa projektima i drugim aktivnostima koji se nadovezuju sa progresom evropske integracije.

Član 2.

U organizovanju javnih debata o nacrtima zakona i drugim pravilnicima u vezi pridruživanja Republike Srbije (kao članica unije Srbija-Crna Gora) u Evropskoj uniji, kancelarija će preduzeti sve potrebne korake za obezbeđivanje učešća članova iz nevladinih organizacija. Nevladine organizacije će obezbediti učešće predstavnika Kancelarije u delatnostima i susretima koji se nadovezuju sa evropskom integracijom.”⁵⁴

⁵⁴ Golubovic, D., Velat, D. Učešće građana u procesu pripremanja i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika, ECNL, 2009

6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Kako je naglasila Saeima – Parlament Letonije – u svojoj Deklaraciji, učešće OCD-a daje suštinski doprinos u procesu iniciranja, pripremanja i ocenjivanja zakona kao i kvalitet usvojenih zakona može se obezbediti kroz poboljšanje pristupa informacijama i upotrebe rezultata obavljenih istraživanja od strane eksperata OCD-a.

Ova činjenica je široko prihvaćena i osigurana od Saveta Evrope, Evropske unije i drugih međuvladinih organizacija, kako kod obavezujućih, takođe i neobavezujućih dokumenata.

Savet Evrope je izradio razna dokumenta, u obliku povelja, protokola, preporuka, strategija i kodeksa. Mada nema obavezujući karakter, često se citiraju uputstva Kodeksa dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka koja proizilaze iz konkretnih praktičnih iskustava dijaloga i saradnje. U pogledu lokalnog nivoa, Evropska povelja lokalne samouprave bila je prvi obavezujući međunarodni sporazum, gde se navodi da može biti raznih oblika neposrednog učešća od strane građana. Suštinski, dodatni Protokol Evropske povelje izričito predviđa da države treba da uređuju pravo za učešće i definiše isto kao pravo za „traženje, utvrđivanje ili uticanje u izvršenju nadležnosti i vlasti lokalnih autoriteta“.

Na nivou EU-a, participativni pristup izrade politika i pripremanja zakona i princip subsidijarnosti je naglašen u Lisabonskom Sporazumu i elaboriran je dalje u Rezoluciji o perspektivama razvoja građanskog dijaloga pod Sporazumom Lisabona, usvojenog od Evropskog Parlamenta.

Veoma je značajno da se stvara detaljan regulativna podloga za obezbeđivanje raznih oblika učešća građana na sva tri nivoa intenziteta. Prvo, **pristup informacijama** treba da se garantuje detaljnim pravilnikom, kao u primeru Engleske, gde se zadnji rok predviđa zakonom i organi vlasti treba da osnivaju i koriste jednu šemu publikacija.

Vladini departmani i drugi organi vlasti treba takođe da imaju jedno **jasno uputstvo o opštem procesu konsultacija**. Ono može da se utvrdi nekim obavezujućim dokumentom, kao u primeru Mađarske, ili nekim drugim neobavezujućim dokumentom kao u primeru Hrvatske i Engleske. Bez obzira na oblik pravilnika, ključno pitanje je primena odredbi. U mnogim državama, na lokalnom nivou nema vidljive prakse gde gradovi donose dekrete, uredbe ili pravilnike o regulisanju učešća, stoga potrebno je i opravdano da se utvrđuju osnovna pravila na nacionalnom nivou. Istovremeno, autonomija lokalne vlasti treba da se poštuje, ostavljajući njima pravo za utvrđivanje specifičnosti, bazirajući se na lokalne karakteristike.

Razne vrste pravilnika, i posebno neobavezujućea dokumenta, kao što je Kodeks engleske o Sporazumu dobre prakse, Standardi Austrije i Kodeks Estonije o dobroj praksi, ističu najznačajnije kriterijume kvalitetnih i efikasnih procedura konsultacija:

1. Zainteresovana javnost treba da blagovremeno bude informisana o donošenju zakona, pravilnika i drugih akata (spisak zakona koji se planiraju doneti tokom kalendarske godine uz deklaraciju nadležnih organa za izradu i provizornom vremenu).
2. Konsultacije treba da počinju što je ranije moguće, dok ima mesta za uticanje na rezultate politika, dok zainteresovane strane treba da se angažuju tokom celog vođenja procesa.
3. Od početka treba da bude jasno koji je tačan predlog Vlade, koje su očekivane koristi od usvajanja, u kojoj meri se tokom vođenja procedura konsultacija može modifikovati i koliko faza konsultacija se planiraju organizovati.
4. Od početka konsultacija, nacrti zakona ili druga dokumenta treba da se objavljuju i da budu lako dostupni preko elektronskih kanala informacija.
5. Period konsultacija treba da traje dovoljno vremena, kako bi se omogućilo građanima i OVD-a iznošenje dobro pripremljenih mišljenja sa konkretnim sugestijama (najmanje četiri nedelje, predviđenih Kodeksom Estonije, može biti razumno vreme trajanja za obe strane).
6. Period konsultacija može biti skraćen u vanrednim slučajevima, i razlog treba da se utvrdi.
7. Učešće pogođenih osoba treba da se obezbedi.
8. Komentari, kako prihvaćeni, takođe i odbijeni, analiziraju se, sažimaju i objavljuju u jednom specifičnom vremenskom roku nakon postupka (na primer 30 dana prema preporuci Kodeksa Estonije o dobroj praksi).
9. Potrebni institucionalni kapaciteti treba da se obezbeđuju (određeni koordinatori u svim centralnim organima državne administracije).

Takođe, treba naglasiti da konsultacije predstavljaju dvosmerni proces gde ne samo organi vlasti, nego i građani i OCD-a imaju njihove odgovornosti. Kao primer, oni treba da daju informacije o konsultacijama i da koriste njihovu mrežu za ohrabivanje potrebnog učešća u njima, tamo gde je to moguće. Tokom vođenja konsultacija treba uložiti napora za pružanje stručnih i konstruktivnih mišljenja, baziranih na faktičke i ažurirane informacije.

Svakako, OCD-a se mogu angažovati u procesu izrade politika i uobličavanja dijaloga o politikama na najefikasniji način, ukoliko one mogu izneti viđenja tokom učešća na susretima sa drugim OCD-a i predstavnika **Vlade**. Postoji jedna broj institucionaliziranih formi za aktivno učešće, ali primeri za zajedničke organe se mogu naći kod više država kako na centralnom, takođe i na lokalnom nivou. Ovi organi (saveti, komisije) mogu se baviti potrebama zajednica i da pružaju savete o njima, da iznose mišljenja o dokumentima, da daju sugestije za diskusiju o specifičnim pitanjima (na primer Savet u Hrvatskoj) i da podržavaju primenu dokumenata politika (kao što su upravne grupe u Engleskoj). Takođe, ima primera organa koji rukovode OCD-a (kao što su radionice u Opštini Budimpešta) koji su više dublje inicijative bazirane na aktivno učešće i posvećenost OCD-a. U oba slučaja, suštinsko je da se utvrdi metod učešća OCD-a ili građana i delokrug rada mogućih članova treba da bude opširan i da ne bude ograničen samo na registrovane organizacije.

Na nivou **Parlamenta**, čini se da ima manje pravno mandatiranih mogućnosti da bi se moglo uticati na odluke, međutim, mogu se preduzeti sledeći koraci u cilju povećanja učešća građana, bazirajući se na pozitivan primer Letonije: i) određivanje jednog koordinatora (ako je moguće, uopšte, kao i za svaku komisiju) koji je odgovoran za saradnju sa OCD-a; ii) uključivanje predstavnika OCD-a u radu parlamentarnih komisija; iii) aranžiranje razmatranja predloga za poboljšanje nacrtu zakona; iv) organizovanje godišnjih susreta za ocenjivanje rezultata aktuelne saradnje i pripremanje jedne agende o daljoj saradnji.

Na kraju, kao što je naglašeno od Evropskog Parlamenta, u njegovoj rezoluciji o perspektivama razvoja građanskog dijaloga prema Lisabonskom Sporazumu, dijalog sa građanima traži **finansijske izvore**. Stoga, pre zvaničnog podnošenja metoda učešća, treba da se osiguravaju potrebni finansijski izvori za iznalaženje odgovora na sledeća pitanja: koliko će vremena biti potrebno za razvoj tih metoda, koji će se metodi učešća koristiti, šta je potrebno za stvaranje tih metoda i šta je potrebno za osiguravanje efikasne primene tih metoda.

MISIJA

Kosovska Fondacija za Civilno Društvo - KCSF je nezavisna i neprofitabilna organizacija, fokusirana na podršci lokalnih civilnih inicijativa koje vode ka jačem pokretu civilnog društva, koje će unaprediti demokratsku kulturu i biti spremno da odgovori na društveno-ekonomskim potrebama Kosova. Perspektiva evropskih integracija Kosova je doprinela da KCSF usredsredi svoje aktivnosti na pitanjima vezanim za EU okvir namenjen Zapadnom Balkanu, pogotovo Kosovu.

PROGRAMI I AKTIVNOSTI

Kosovska Fondacija za Civilno Društvo, u okviru svojih delatnosti je angažovana u dva glavna programa:

Program razvoja civilnog društva

U okviru ovog programa, Kosovska Fondacija za Civilno Društvo ja angažovano u podršci lokalnih civilnih inicijativa koje vode ka jačem pokretu civilnog društva, koje će unaprediti demokratsku kulturu i biti spremno da odgovori društveno-ekonomskim potrebama Kosova. Konkretnije, u poslednjim godinama KCSF stremi ka stvaranju povoljne sredine za rad civilnog društva na Kosovu, putem:

- Izgradnje kapaciteta organizacija civilnog društva i javnih ustanova Kosova preko davanja informacija, analiza, studija i obuka za civilno društvo, kao i preko saradnje vlasti sa organizacijama civilnog društva.
- Direktnom lobiranju za sastavljanje pravnog okvira i potrebnih mehanizama za jačanje uloge civilnog društva u Kosovskom društvu.
- Podrške i učesništva u lokalnim i međunarodnim inicijativama za umrežavanje organizacija civilnog društva.

DOSTIGNUĆA

- 284 FINANSIRANIH PROJEKATA
- 403 ŠKOLARINE
- VIŠE OD 600 DIPLOMIRANIH U ŠKOLI ZA EVROPSKE INTEGRACIJE
- VIŠE OD 150 BAZIČNIH I NAPREDNIH OBUKA
- VIŠE OD 25 PUBLIKACIJA

Program podrške procesu evropskih integracija

U okviru ovog programa, Kosovska Fondacija za Civilno Društvo je angažovana u promovisanju saznanja o radu EU, u osvesćivanju građana i u unapređenju dialoga o Evropskim integracijama. Specifičnije, putem ovog programa KCSF se angažuje za ubrzanje procesa Evropskih integracija, davanje informacija i osvesćivanju o ovom procesu, kao i u monitorsanju primene glavnih dokumenata koji se vežu sa odnosima između Kosova i EU, putem:

- Informacija i osvesćivanja Kosovskog društva o procesu Evropskih integracija;
- Poboljšanja kapaciteta vladinih organizacija, civilnog društva, medija i javnih ustanova Kosova o Evropskoj uniji putem davanja informacija, analiza i studija o procesu Evropskih integracija;
- Direktnom lobiranju za sastavljanje pravnog okvira i potrebnih mehanizama za jačanje uloge civilnog društva u ovom procesu;
- Unapređenja regionalne saradnje u procesu Evropskih integracija i u sektorijalnim poljima EU, preko umrežavanja i stvaranja sektorijalnih partnerstava od zajedničkih politika EU.



Kako da stupite u kontakt sa nama?

Fazli Grajqevci 4/a

10000 Prishtinë, Kosovë

Tel/Fax: + 381 (0)38 248 636, 248 643

E-mail: office@kcsfoundation.org

Web: www.kcsfoundation.org

