

ZVEZDA JE ROĐENA, ALI REGION NE SIJA

Ovo je deseta analiza godišnjih izveštaja Evropske komisije o proširenju i proceni ostvarenog napretka u oblasti razvoja civilnog društva i dijaloga sa javnim institucijama, koju sprovodi BCSDN. Analiza je sprovedena u odnosu na indikatore iz Matrice za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva koju svake godine objavljuje BCSDN.

Evropska komisija je objavila svoj godišnji paket za proširenje 2019, procenjujući napredak koji su postigle zemlje koje teže da postanu članice. Paket 2019, zajedno sa Izveštajem o napretku, sastoji se od: Politike komunikacije o proširenju EU (umesto Strategije proširenja) koja reflektuje napredak u sprovođenju srednjoročne strategije za 2015. godinu Komisije za politiku proširenja EU i Strategije Evropske komisije za Zapadni Balkan od februara 2018. godine.

Izveštaji o napretku zemalja su u slični kao prethodnih godina, osim u slučaju Bosne i Hercegovine za koju je Evropska komisija objavila detaljni Izveštaj koji prati Mišljenje o zahtevu zemlje za članstvo.

Politika komunikacije je napisana u izuzetno pozitivnom tonu, ističući da su povećan angažman i posvećenost EU u regionu dali značajne rezultate: istorijski dogovor o rešavanju 27-godišnjeg spora koji je rezultirao time da se država sada zove Severna Makedonija, i značajne i duboke reforme u oblasti vladavine prava u Severnoj Makedoniji, ali i u Albaniji.

Sa jasnim i čvrstim stavom EK preporučuje pristupanje pregovorima za obe zemlje i poziva EU institucije "da ispune svoje obaveze i priznaju zasluge gde zasluga ima". To takođe podrazumeva i dobronamerno upozorenje da "bi neuspeh u nagrađivanju napretka prelaskom na sledeću fazu evropskog put oštetio kredibilitet EU u regionu i šire".

Politika komunikacije, međutim, ukazuje na to da ostale zemlje stagniraju u svojim naporima za proširenje, posebno u ključnim oblastima vladavine prava i osnovnim pravima, naglašavajući da su ovi nedostaci "često povezati sa nedostatkom političke volje, institucionalnim otporom, kao i stalnim sužavanjem prostora za civilno društvo."

Bosna i Hercegovina je po prvi put pozvana da reformiše svoj ustavni okvir kako bi se osigurala njena funkcionalnost, a institucije bile u mogućnosti da preuzmu obaveze koje proističu iz EU.

Uzimajući u obzir odluku Saveta iz juna 2018. godine, u Politici komunikacije se potvrđuje da su pregovori o pristupanju sa Turskom zastali zbog ozbiljnog nazadovanja u oblastima vladavine prava i osnovnih prava i da se dalja poglavlja ne mogu razmatrati za otvaranje ili zatvaranje.

Autor: Biljana Spasovska

ANALIZA: CIVILNO DRUŠTVO

Civilno društvo, kao jedan od četiri stuba demokratije, i dalje je poseban odeljak u okviru političkih kriterijuma za pristupanje EU u izveštajima za svaku zemlju. Međutim, njihova dužina, dubina i struktura variraju. Postoje i očigledne razlike od jednog do drugog izveštaja u meri u kojoj se odnose na Smernice za podršku EU civilnom društvu u zemljama proširenja 2014-2020, koje je trebalo da budu okvir za praćenje napretka (ili nedostatak istog) u razvoju civilnog društva i njegovog podsticajnog okruženja.

U Politici komunikacije se ističe da je okruženja za civilno društvo sve više neprijateljsko i da su prepreke za rad civilnog društva zabeležene u skoro svim Izveštajima o napretku. Rastuće pretnje osnovnim slobodama zabeležene su u gotovo svim zemljama, a najozbiljnija pogoršanja i dalje su u Turskoj.

Potreba za (daljim) poboljšanjem procesa konsultacija sa civilnim društvom i njegovim značajnijim učešćem u politikama i procesima donošenja odluka su zajednički za sve Izveštaje.

U Crnoj Gori se beleži poboljšanje u pravnom, institucionalnom i finansijskom okruženju, ali posebnu pohvalu ove godine dobila je Severna Makedonija za „kontinuirano poboljšanje“ u okruženju koje podstiče građansko društvo.

Po prvi put, izjava koja je bila uobičajena u svim prethodnim izveštajima: „Snažno civilno društvo je ključna komponenta svakog demokratskog sistema i državne institucije treba da ga tretiraju kao takvo“ sada je izmenjena u Izveštaju za Severnu Makedoniju gde piše da je civilno društvo „... priznato“ kao takvo...” Procena civilnog društva u Severnoj Makedoniji je, međutim, neuobičajeno kratka i ne pruža detaljniji uvid u napredak koji je postignut u podsticajnom okruženju civilno društvo da bi bilo dovoljno da potkrepi ovu izjavu.

Uključenost i uloga civilnog društva u ključne politike iz pregovaračkih poglavlja je spomenuta u svim Izveštajima. Bez izuzetka, učešće civilnog društva je zabeleženo u svim izveštajima zemalja u oblasti osnovnih prava, vladavine prava i pravde i bezbednosti. Civilno društvo je spomenuto u sledećim poglavljima u više od jednog izveštaja: Poglavlje 19 - Socijalna politika i zapošljavanje, Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene i Poglavlje 28 - Zdravstvena zaštita.

PODSTICAJNO OKRUŽENJE ZA RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA

Osnovne pravne garancije sloboda

Iako je Srbija ostvarila izvestan nivo pripremljenosti, nije postignut napredak u pogledu slobode izražavanja. Ovaj nedostatak napretka je sada postalo pitanje koje izaziva ozbiljnu zabrinutost. Organizacije civilnog društva (OCD) i borci za ljudska prava nastavili su sa podizanjem svesti o građanskim i političkim pravima. Ovo se dešava u okruženju koje nije otvoreno za kritiku, uz negativne izjave Vladinih zvaničnika koje imaju odjek u medijima, o civilnom društvu uopšte, a naročito o finansiranju određenih

udruženja. Borci za ljudska prava i dalje su predmet oštre kritike tabloidnih novina. Nova medijska strategija je izrađena na transparentan i inkluzivan način; treba da se usvoji i sprovede. Srbija treba da pojača mere zaštite prava osoba koje se suočavaju sa diskriminacijom, uključujući pripadnike LGBTI populacije, osobe sa invaliditetom, osobe sa HIV-om i osobe obolele od side i druge ranjive pojedince.

Postoji očigledno sužavanje prostora za delovanje civilnog društva širom regiona sa ograničenjima slobode udruživanja, mirnog okupljanja i ograničenja slobode izražavanja zabeleženih u većini zemalja. Kontinuirano i ozbiljno nazadovanje u ovim slobodama prijavljuju se u Turskoj “posebno u slučaju velikog broja hapšenja aktivista, uključujući i branitelje ljudskih prava”. Istaknuto je nekoliko prepreka slobodi udruživanja u Turskoj, uključujući otežavajuće odredbe koje ograničavaju proces registracije, procedure za dobijanje dozvola i novi propis koji obavezuje sva udruženja da registruju sve svoje članove (ne samo članove odbora) u informacioni sistem Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Što se tiče **slobode udruživanja**, nisu zabeležena nikakva ograničenja osim u Turskoj. U dve zemlje su zabeleženi pozitivni pomaci: jačanje pravnog okvira sa pet podzakonskih akata u cilju primene Zakona o nevladinim organizacijama u Crnoj Gori i usvajanje novog Zakona o slobodi udruživanja na Kosovu koji poboljšava pravni okvir za delovanje OCD u skladu sa najboljim međunarodnim standardima i praksom. Zakon je ukinuo sporne amandmane koje je Skupština usvojila nakon značajnog angažovanja civilnog društva.

Što se tiče **slobode okupljanja**, osim u Turskoj, problemi su zabeleženi u Albaniji i u Bosni i Hercegovini. Za Albaniju, Izveštaj ističe da je potrebno poboljšati pravni okvir da bi se pojasnili različiti zahtevi za „obaveštavanje“ u odnosu na „dozvolu“ za slobodno okupljanje, da bi se osiguralo pravo na spontano okupljanje i kontra-okupljanje i da bi se učinili napori da prijavljivanje skupa bude lakše i pristupačnije.

U Bosni i Hercegovini su zabeležena ozbiljnija ograničenja, kao što su prekomerna odgovornost organizatora okupljanja, nedostatak razlikovanja između okupljanja u komercijalne i nekomercijalne svrhe i potreba za usklađivanjem skupštinskih zakona u celoj zemlji sa evropskim i međunarodnim standardima. Sve češći pokušaji vlasti da ograniče mirna okupljanja takođe su primećeni, uz konkretno spominjanje mirnog pokreta 'Pravda za Davida' u Banja Luci, koji je u decembru 2018. godine policija nasilno prekinula nakon višemesečnih protesta, a članovi pokreta od tada nisu mogli organizovati skupove.

Oblast 1: Osnovne pravne garancije sloboda	
Princip	Standard
Podoblast 1.1: Sloboda udruživanja	
Sloboda udruživanja je svima zagarantovana i na nju svi imaju puno pravo	Svi pojedinci i pravna lica imaju pravo da osnivaju i da budu deo neformalnih i /ili registrovanih organizacija offline i online
	OCD rade slobodno, bez neovlašćenog mešanja države u njihovo interno upravljanje i aktivnosti
	Za podršku svojim aktivnostima, OCD mogu slobodno tražiti i obezbeđivati finansijske resurse iz različitih domaćih i stranih izvora.
Podoblast 1.2. : Povezane slobode	
Sloboda udruživanja i izražavanja je svima zagarantovana	Predstavnici OCD-a, pojedinačno ili preko svojih organizacija, imaju pravo na slobodu mirnog okupljanja.
	Predstavnici OCD-a, pojedinačno ili preko svojih organizacija, imaju pravo na slobodu izražavanja.
	Predstavnici civilnog društva, pojedinačno ili preko svojih organizacija, imaju pravo da bezbedno dobijaju i saopštavaju informacije.

Prijetnje **slobodi izražavanja**, vlasti koje daju negativne izjave i medijske kampanje usmerene na obeshrabrivanje predstavnika NVO zabeležene su u Bosni i Hercegovini, kao i u Srbiji i Crnoj Gori. U Bosni i Hercegovini “aktivisti civilnog društva koji se bave osetljivim pitanjima kao što su ratni zločini i borba protiv korupcije, kao i branitelji ljudskih prava izloženi su pretnjama, verbalnom zlostavljanju i fizičkim napadima; aktivistkinje su dobile pretnje po njihovu bezbednost”.

Okvir za finansijsku održivost OCD

U izveštaju Evropske komisije za Srbiju navodi se da „Nije bilo napretka u uspostavljanju povoljnog okruženja za razvoj i finansiranje civilnog društva. Potrebno je bolje definisati i primeniti kriterijume za javnu finansijsku podršku OCD kako bi se osigurala ukupna transparentnost, naročito na lokalnom nivou“.

Stepen u kome je Evropska komisija obratila pažnju na okvire za finansijsku održivost civilnog društva razlikovo se u izveštajima iz prethodnog paketa proširenja, a to je slučaj i ove godine. Postoji sažeta analiza trenutnog stanja i napretka u svim pod-oblastima važnim za obezbeđivanje finansijske održivosti OCD za Albaniju i Tursku i donekle za Kosovo, kao i detaljna procena sistema javnog finansiranja u Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini. Međutim, samo mali deo je posvećen ovoj oblasti u izveštajima o Severnoj Makedoniji i Srbiji, ukazujući na potrebu „da se obrati pažnja na finansijsku održivost OCD, kao što je šira poreska harmonizacija i „predvidiv javni budžet“ kao i da se bolje definišu i primene kriterijumi za finansijsku podršku u Srbiji“ kako bi se osigurala što veća transparentnost, posebno na lokalnom nivou.”

Pitanje pravnog i regulatornog okvira relevantnog za poreski režim za OCD istaknuto je samo u

Oblast 2: Okvir finansijske vitalnosti i održivosti OCD-a	
Princip	Standard
Pod-oblast 2.1: Poreski/fiskalni tretman OCD-a i njihovih donatora	
OCD i donatori uživaju povoljan poreski tretman	Poreske olakšice se mogu dobiti na razne izvore prihoda OCD-a. Obezbeđuju se podsticajne mere za davanja pojedinaca i korporacija.
Pod-oblast 2.2.: Podrška države	
Podrška države obezbeđuje se na transparentan način a sredstva se troše na odgovoran način	Finansiranje iz javnih izvora je na raspolaganju za institucionalni razvoj OCD-a, podršku projektima i ko-finansiranje EU i drugih grantova
	Sredstva iz javnih izvora finansiranja se raspodeljuje na propisani i transparentni način.
	Postoji jasan sistem odgovornosti, monitoringa i evaluacije finansiranja iz javnih izvora.
	Država daje i nefinansijsku podršku.
Pod-oblast 2.3: Ljudski resursi	
Državne politike i pravno okruženje stimulišu i olakšavaju zapošljavanje, volonterstvo i druge angažmane u OCD-a.	OCD se tretiraju na isti način kao i drugi poslodavci.
	Postoje podsticajne politike i zakoni za volontiranje.
	Obrazovni sistem promovise građanski angažman.

Izveštajima za Albaniju i Tursku, uz napomenu da nedostatak pravnog okruženja koje podržava alternativne izvore finansiranja ili poreske olakšice za promovisanje donacija OCD predstavlja izazov za finansijsku održivost OCD. Na Kosovu, pravni okvir za poreske olakšice za donacije se ocenjuje kao dvosmislen.

Mehanizmi finansiranja iz javnih izvora i potreba za poboljšanjem njihove transparentnosti su zabeleženi u svim Izveštajima. Pozitivni pomaci su zabeleženi na Kosovu i u Crnoj Gori.

Na Kosovu je po prvi put vlada objavila izveštaj o finansiranju iz javnih izvora nevladinih organizacija i javni pozivi su sprovedeni u skladu sa zakonskim zahtevima. U Crnoj Gori, nova pravila za javno finansiranje OCD rezultirala su poboljšanom transparentnošću finansiranja OCD zahvaljujući

standardizaciji mehanizama državnog finansiranja, uvođenju regulisanih mehanizama za sufinansiranje projekata koje finansira EU i povećanju izdvajanja iz državnog budžeta za OCD. Izveštaji ističu da su potrebni dalji napori u obe zemlje kako bi se poboljšao nadzor i ocena dodeljenih projekata. Nedostatak dovoljno sredstava za finansiranje iz javnih izvora, posebno za pružanje socijalnih usluga, primećen je u Albaniji i Bosni i Hercegovini.

Značaj pravnog okruženja za ljudske resurse koji stimuliše i olakšava zapošljavanje, volontiranje i druge angažmane sa OCD, i ove godine, ogleđa se samo u dva izveštaja - Albanija i Crna Gora, u oba slučaja ukazujući na nedostatak povoljnog pravnog okvira za volontiranje.

Odnosi između javnih institucija i OCD

U Godišnjem izveštaju Evropske komisije za Srbiju 2019. navodi se: „Potrebni su dalji napori kako bi se osigurala sistemski saradnja između Vlade i civilnog društva.“ Nacionalni konvent o EU (koji čine predstavnici Vladinih tela, političkih stranaka, nevladinih organizacija, eksperata, sindikata, privatnog sektora i predstavnici strukovnih organizacija) formiran sa ciljem podrške strukturiranoj raspravi o pristupanju Srbije EU nastavio je da prati i procenjuje napredak pregovora o pristupanju. Vlasti bi trebalo da sistematičnije koriste njihovu stručnost da bi iskoristile sav potencijal Konventa i njegovih radnih grupa.

Izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi, Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o planskom sistemu uvedene su posebne odredbe koje imaju za cilj poboljšanje učešća javnosti u razvoju javnih politika. Međutim, odnos između vlade i OCD i dalje je obeležen fragmentiranom saradnjom. I dalje prisutno učestalo donošenje zakona po hitnom postupku ograničava delotvorno uključivanje civilnog društva u proces izrade zakonodavstva. Jedan broj OCD je izvestio da su periodi javnih konsultacija ponekad prekratki, ili da njihovi komentari na nacрте zakona nisu dovoljno uzeti u obzir prilikom razmatranja, niti se na njih adekvatno reagovalo. Još uvek nisu usvojeni nacionalna strategija i akcioni plan koji treba da doprinesu uspostavljanju povoljnog okruženja za civilno društvo. Tek treba formirati savet za saradnju sa civilnim društvom.

Slično kao i prethodnih godina, ova oblast je bila glavna tačka interesovanja Evropske komisije. Dalji napredak u poboljšanju saradnje između javnih institucija i civilnog društva primećen je na Kosovu i u Severnoj Makedoniji. U svim izveštajima istaknuta je potreba za osiguravanjem istinskog i sistemskog uključivanja u procese kreiranja politika i zakonodavstva.

U okvirima i praksama saradnje, pozitivno je naglašeno usvajanje strateških dokumenata koji uređuju saradnju vlade sa OCD u Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji. Savet za saradnju vlade i civilnog društva u Severnoj Makedoniji pohvaljen je za funkcionisanje, ali je ukazano i na potrebu da se poboljša njegova transparentnost i inkluzivnost.

U Izveštajima je zabeleženo nekoliko ključnih primedbi i preporuka. U Srbiji bi trebalo uspostaviti Savet za saradnju sa civilnim društvom i usvojiti nacionalnu strategiju. U Albaniji je potrebno izvršiti reviziju „plana puta“ za podsticajno okruženje i izmeniti Zakon o nacionalnom savetu. U Bosni i Hercegovini treba uspostaviti strateški okvir za saradnju sa civilnim društvom. U urskoj je potrebno uspostaviti sistemske i inkluzivne mehanizme za konsultovanje civilnog društva.

Određeni napredak je zabeležen u celom regionu kada je reč o uključivanju civilnog društva u procese izrade politika i donošenja odluka. Najistaknutiji od njih su povećani naponi vlade u Severnoj Makedoniji da dopre do svih zainteresovanih strana, kao i poboljšane konsultacije i objavljivanje godišnjeg izveštaja o javnim konsultacijama vlade Kosova. Međutim, i za Kosovo i za Albaniju je ukazano da postoji potreba za doslednijim i adekvatnijim povratnim informacijama o predlozima civilnog društva. Najoštrija kritika u ovoj oblasti upućena je Crnoj Gori za „sporna otpuštanja istaknutih predstavnika nevladinih organizacija iz ključnih institucija i tela“, kao i sve češći trend javnih institucija da informacije objavljuju kao poverljive. Takođe je konstatovano da se u Srbiji često primenjuje hitan postupak za usvajanje zakona kako bi se ograničilo efikasno uključivanje civilnog društva u proces donošenja zakona.

Oblast 3: Odnos Vlada - OCD	
Princip	Standard
Pod-oblast 3.1.: Okvir prakse za saradnju	
Postoji strateški pristup daljoj saradnji između države o OCD-a, kao i razvoju OCD-a	Preko politika i strategija država priznaje važnost razvoja i saradnje sa sektorom.
	Država, kroz rad institucija, priznaje važnost razvoja sektora i saradnje s njim
Pod-oblast 3.2: Uključivanje u procese donošenja politika i odluka	
OCD su efikasno uključene u procese donošenja politika i odluka	Postoje standardi koji omogućavaju uključivanje OCD-a u donošenje odluka, što dozvoljava blagovremene inpute OCD-a.
	Svi nacrti politika i zakona lako su i blagovremeno dostupni javnosti.
	Predstavnici OCD-a su ravnopravni partneri u diskusijama u međusektorskim telima, a biraju se po jasno definisanim kriterijumima i procesima.
Pod-oblast 3.3: Saradnja u pružanju usluga	
Postoji okruženje koje podržava uključivanje OCD-a u pružanje usluga	OCD su angažovane na pružanju različitih usluga i konkurišu za državne ugovore ravnopravno sa ostalim pružaocima usluga
	Država se obavezala da finansira usluge i to finansiranje je predvidljivo i stoji na raspolaganju na duži period.
	Država je jasno definisala procedure za ugovaranje usluga, što dopušta transparentni odabir pružalaca usluga, uključujući OCD.
	Postoji jasan sistem odgovornosti, monitoringa i evaluacije pružanja usluga.

Izveštaji potvrđuju da **civilno društvo ima važnu ulogu u procesu pridruživanja** (u Srbiji i Crnoj Gori), ali i da je potrebno uložiti više napora da se konsultacije sa OCD učine održivim. U Bosni i Hercegovini je zabeležen doprinos više od 700 organizacija civilnog društva koje pružaju alternativne odgovore na pitanja iz upitnika Evropske komisije. Nije bilo pomena o unapređenju stanja u oblasti **pružanja usluga od strane OCD-a** u bilo kom od ovogodišnjih izveštaja.

Zaključci

Paket proširenja za 2019. ima za cilj da ojača kredibilitet i moć transformacije politike proširenja prema Zapadnom Balkanu. Čvrsto postavljajući civilno društvo kao deo političkih kriterijuma za pristupanje EU, Evropska komisija šalje jasnu poruku o ulozi civilnog društva u demokratskim zemljama Zapadnog Balkana i opredeljenju EU za njeno jačanje.

Još uvek je potrebno ujednačiti procenu napretka koji je svaka zemlja napravila u kreiranju okruženja koje omogućava rad civilnog društva kako bi se osiguralo zajedničko razumevanje onoga što čini podsticajno okruženje za civilno društvo. Pružanje jasne procene o rezultatima ulaganja EU prema ciljevima postavljenim u Smernicama za podršku EU civilnom društvu u zemljama proširenja, 2014-2020, takođe će biti ključno za bolje planiranje buduće podrške EU civilnom društvu.