
Dr Ana Knežević Bojović¹

Originalni naučni rad

UDK: 061.2:061.1EU(479.11)

UČEŠĆE CIVILNOG SEKTORA U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EVROPSKOJ UNIJI I PRAKSA NACIONALNOG KONVENTA O EU

Apstrakt

Još od sredine 1990-ih, odnosi između Evropske unije i civilnog sektora postali su jedno od ključnih pitanja u okviru debate o demokratskom deficitu Evropske unije. Stoga je Evropska unija preduzela dodatne napore da uspostavi dijalog sa civilnim sektorom i uključi ga u proces donošenja politika i propisa na nivou Evropske unije. Praksa pridruživanja je pokazala da je u svim državama, naročito onima koje su dugo bile pod autokratskom vladavinom, neophodno jačanje demokratskih institucija i uspostavljanje demokratskih procesa, kroz koje se jačaju ne samo ključna demokratska načela, već i zajedničke vrednosti Evropske unije. Stoga Evropska unija u svojim Strategijama proširenja dosledno ističe potrebu za uspostavljanjem aktivnog dijaloga sa civilnim sektorom u ovom procesu. neke države su pokušale da u proces pridruživanja integrišu sopstveni, drugačiji pristup, zasnovan na potrebama i programima lokalnih organizacija civilnog društva. Jedan od takvih uspešnih modela, koji je pokrenut u Slovačkoj a potom repliciran u državama Zapadnog Balkana, Ukrajini i Moldaviji, jeste Nacionalni konventa o Evropskoj uniji. U radu je prikazan rad Konventa u Slovačkoj, i analiziran uticaj Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji u Srbiji na jačanje dijaloga civilnog sektora i države u procesu pridruživanja Srbije Evropskoj uniji.

Ključne reči: civilno društvo, Evropska unija, proces pridruživanja, Nacionalni konvent, politike.

¹ Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo.e-mail: akbojovic@gmail.com

1. Uloga civilnog sektora u procesu pridruživanja Evropskoj uniji

Još od sredine 1990-ih, odnosi između Evropske unije i civilnog sektora postali su jedno od ključnih pitanja u okviru debate o demokratskom deficitu, odnosno o nedostatku legitimiteta Evropske unije.² Evropska komisija je stoga 2001. godine izdala Belu knjigu³ u kojoj se obavezala na unapređenje procesa donošenja odluka u okviru Evropske unije, i istakla značaj dijaloga sa civilnim sektorom u procesu donošenja politika i propisa na nivou Evropske unije – ipak, ovaj dijalog je pre svega shvaćen kao zadatak koji se ostvaruje na nivou država članica.⁴ Civilni sektor je ovde prevashodno shvaćen kao posrednik između lokalnog nadnacionalnog centra u Briselu, kroz koji se identifikuju i formulišu lokalne potrebe i stavovi, i na taj način obezbeđuje raznovrsnost stavova i mišljenja u procesu usvajanja politika i propisa, kao i legitimitet procesa i usvojenih rešenja.⁵

Ipak, kako O'Brenan ističe,⁶ civilni sektor se susreće i sa značajnim ograničenjima u pokušajima da utiče na politike Evropske unije – za uspostavljanje odnosa sa donosiocima odluka u Evropskoj uniji, pripremu predloga politika i prisustvovanje sastancima potrebni su značajni resursi. Stoga, iako Evropska unija dosledno zagovara pluralističko shvatanje pojma civilnog društva, koje obuhvata ne samo nevladine organizacije već i stručne organizacije, sindikate i privredne komore⁷ iskustvo je pokazalo da je ovaj pluralizam zapravo jako usmeren i da se tumači vrlo usko, te da je učešće civilnog sektora u formulisanju politika i propisa Evropske unije rezervisano za elite, dok Komisija civilni sektor prevashodno vidi kao izvor stručnih i tehničkih informacija koje mogu doprineti procesu usvajanja politika, i, sa druge strane, doprineti tome da građani bolje razumeju i lakše prihvate politike i propise EU.⁸

Uprkos ograničenjima sistema, jasno je da je legitimitet koji dijalog sa civilnim sektorom i njegovo učešće u zakonodavnom procesu predstavljaju uticao na Evropsku uniju da iskoristi proces pridruživanja za razvijanje civilnog sektora u državama sa kojima se pregovara o

² B. Kohler-Koch "Civil Society and EU Democracy: "Astroturf" Representation?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 17 (1), 2010), 101

³ Communication from the Commission of 25 July 2001 "European governance - A white paper", [COM(2001) 428 final - Official Journal C 287 of 12.10.2001.

⁴ *Ibid.*

⁵ J. O'Brennan, "The European Commission, Enlargement Policy and Civil Society in the Western Balkans", *Civil Society and Transitions in the Western Balkans. New perspectives on South-East Europe* (eds. V. Bojicic-Dzelilovic, J. Ker-Lindsay, D. Kostovicova), 2013, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 30.

⁶ J. O'Brennan, 31.

⁷ B. Kehler-Koch, 107. Za više o širem procesu konsultacija sa civilnim sektorom i transparentnosti v. http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm, 27.5.2015.

⁸ J. O'Brennan, 31.

pridruženju i na taj način obezbedi dodatni legitimitet i ovom procesu.

Naime, nakon pada Berlinskog zida i aktivnog doprinosa civilnog sektora u procesu obezbeđivanja legitimiteta pridruživanju Evropskoj uniji,⁹ EU je prepoznala značaj civilnog sektora i počela da podstiče njegov razvoj kroz konkretne programe. Prvi takav program bio je posebni PHARE program demokratije¹⁰, uspostavljen 1992. godine na inicijativu Evropskog parlamenta, čiji je jedan od ciljeva bilo i pružanje podrške razvoju civilnog sektora. Kako O'Brien ističe,¹¹ u ovom slučaju se radilo o potrebi Komisije da kroz ojačan civilni sektor olakša proces pridruživanja – inicijativa nije potekla od lokalnih organizacija civilnog društva, već od Evropske unije. Ovakav pristup umnogome je zadržan i u procesu pridruživanja država Zapadnog Balkana.

Naime, praksa pridruživanja je pokazala da je u svim državama, naročito onima koje su dugo bile pod autokratskom vladavinom, neophodno jačanje demokratskih institucija i uspostavljanje demokratskih procesa, kroz koje se jačaju ne samo ključna demokratska načela, već i zajedničke vrednosti Evropske unije. Stoga Evropska unija u svojim Strategijama proširenja dosledno ističe potrebu za uspostavljanjem aktivnog dijaloga sa civilnim sektorom, ali takođe i pruža finansijsku podršku za dalji razvoj civilnog sektora u državama Zapadnog Balkana.¹²

Iako je doprinos Evropske unije razvoju civilnog sektora u državama Zapadnog Balkana, uključujući i Srbiju, nesumnjivo značajan, pristup Komisije nailazi na slične kritike kao i pristup Komisije primenjen

⁹ *Ibid*, 34.

¹⁰ PHARE Program podrške državama Centralne i Istočne Evrope, uspostavljen je Uredbom Saveta 3906/86 (Council Regulation (EEC) No 3906/89 of 18 December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic OJ L 375, 23.12.1989) predstavljao je ključni instrument finansijske i tehničke pretpristupne pomoći državama Centralne i Istočne Evrope. Posebni PHARE program demokratije uspostavljen je 1992. godine. Programme of Community aid to the countries of Central and Eastern Europe (Phare) is the main financial instrument of the pre-accession strategy for the Central and Eastern European countries (CEECs) which have applied for membership of the European Union.

¹¹ J. O'Brien, 35.

¹² O potrebi za unapređenim učešćem civilnog sektora u procesu pridruženja v. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, COM(2011) 666 final, 12.10.2011, 5. , Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, European Commission, October 2012, Brussels http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And the Committee of the Regions Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf. 28.5.2015. Finansijska podrška se pruža pre svega kroz program Civil Society Facility, naročito kroz organizaciju i podršku konferencijama u regionu koje imaju za cilj uključivanje OCD u proces proširenja i dijalog sa OCD u državama članicama EU. V. M. Bobić, R. Božić, *Civilno društvo u procesu evropske integracije – od konstruktivnog dijaloga do uspešnih pregovora*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2012, 6

u uključivanje civilnog sektora u formulisanje politika EU – kroz institucionalizovane kontakte Evropska komisija traži informacije o konkretnim pitanjima ali i stavovima o predloženim zakonodavnim rešenjima. Stoga, kao i u slučaju učešća predstavnika civilnog sektora iz država članica EU u formulisanju politika Unije, civilni sektor predstavlja “posrednika” između države i Komisije i donekle smanjuje demokratski deficit u procesu pridruživanja. Ono što, međutim, ostaje problematično jeste činjenica da se ovaj dijalog odvija sa malim brojem „omiljenih“ organizacija civilnog društva¹³ te je nekada teško oceniti u kojoj meri se odista utiče na formulisanje pristupa Evropske komisije reformama koje su u toku u državi u kojoj se pregovori vode, a u kojoj meri ovaj dijalog predstavlja platformu za iskazivanje stvarnih potreba i stavova predstavnika civilnog društva.

Za razliku od modela koji je prvo kroz PHARE programe, a kasnije i druge programe podrške civilnom sektoru, razvila Evropska komisija, i koji je, kako je napomenuto, takozvani „top-down“ model, neke države su pokušale da u proces pridruživanja integrišu sopstveni, drugačiji pristup, zasnovan na potrebama i programima lokalnih organizacija civilnog društva. Jedan od takvih uspešnih modela, koji je repliciran u državama Zapadnog Balkana, jeste Nacionalni konventa o Evropskoj uniji. Nacionalni konvent je platforma koja je po prvi put uspostavljena u Slovačkoj, a potom uspostavljena u Srbiji, Crnoj Gori, i Albaniji, Ukrajini i Moldaviji a osnovan je i regionalni Konvent.

2. Slovački Nacionalni konvent o Evropskoj uniji

Slovačka je, kao mala buduća država članica Evropske unije, koja se u procesu pridruživanja stalno suočavala sa izazovom prilagođavanja pravilima i propisima Evropske unije, koji su se konstantno menjali, pokrenula platformu za širu nacionalnu debatu o evropskoj budućnosti Slovačke.

Ova platforma, zasnovana na ideji da svi ključni donosioci odluka u jednoj državi treba da učestvuju u strukturisanoj debati o njenoj evropskoj budućnosti, uspostavljena je na inicijativu Slovačke asocijacije za spoljnu politiku¹⁴ i slovačkog Ministarstva spoljnih poslova pod imenom

¹³ J. O’Brennan, 35. Neposredna iskustva autorke, koja je u svojstvu koordinatora za regulatornu reformu Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj učestvovala u dijalozima sa predstavnicima Evropske komisije i Evropskog parlamenta donekle potvrđuju ove tvrdnje – proces kroz koji se jedna nevladina organizacija legitimise kao relevantan sagovornik predstavnika Komisije u vezi sa pitanjima od značaja za proširenje je dugotrajan i neretko zavisi i od toga da li je ta institucija prepoznata kao partner domaće vlade u procesu regulatorne reforme. To nipošto ne umanjuje ocenu o značaju doprinosa tako odabranih predstavnika civilnog sektora unapređenju nacionalnih politika i njihovoj usklađenosti sa pravnim tekovinama Evropske unije, ali potvrđuje tezu o neophodnosti značajnih resursa kako bi se jedna organizacija civilnog društva uopšte našla u prilici da takav doprinos pruži.

¹⁴ <http://www.sfpa.sk/en/>, 27.5.2015.

Nacionalni konvent o evropskoj budućnosti Slovačke. Tako je Slovačka postala prva među državama kandidatima koja je institucionalizovala debatu o bućnosti Evropske unije.¹⁵ Nacionalni konvent o Evropskoj uniji je tokom tri godine pre pridruživanja služio kao otvorena platforma za profesionalnu i fokusiranu debatu o značajnim pitanjima u vezi sa Evropskom unijom.

Kako bi se osiguralo učešće svih relevantnih aktera zainteresovanih za učesnike zainteresovane kako za process planiranja politike, tako i za proces stvaranja politike vezane za EU, sastav učesnika Konventa morao je biti širok, i otvoren. Stoga su u Nacionalnom konventu učestvovali predstavnici političkih političkih stranaka, izvršne vlasti, parlamenta, nevladine organizacije, interesne grupe, verske organizacije i predstavnici lokalnih samouprava.¹⁶

Prvi sastanak Nacionalnog konventa održan je u maju 2001. godine u Bratislavi. Tom prilikom najznačajniju ulogu imali su članovi Parlamenta,¹⁷ koji su tu priliku iskoristili da izraze svoju podršku planiranim načelima reforme Evropske unije¹⁸ a naročito ideji budućeg federalističkog uređenja Evropske unije.¹⁹

Druga sednica Konventa održana je u oktobru 2001. godine, a na njemu su svoje stavove iznosili uglavnom predstavnici političkih stranaka, dok su predstavnici verskih organizacija i nevladinih organizacija takođe uzeli učešće u raspravi. Sama rasprava zasnivala se na izveštaju koju je pripremila Radna grupa Ministarstva spoljnih poslova Slovačke, u kojem je podržana inicijativa da Povelja o osnovnim pravima Evropske unije postane obavezujući dokument. Ujedno, tom prilikom je izražen stav je je potrebno jasnije i preciznije razgraničenje nadležnosti između država članica i Evropske unije, u skladu sa načelom supsidijarnosti.

Treća sednica Konventa održana je 3. marta 2002. godine, i njoj je prisustvovao tadašnji predsednika Slovačke Republike, Rudolf Šuster. Rasprava se uglavnom odnosila na predstavljanje interesa građana Evropske unije kroz njihovo bolje informisanje, kao i unapređenje obrazovanja i nauke. Nadalje, istaknuta je potreba za boljom koordinacijom između ključnih

¹⁵ V. Bilčík, "Slovakia and the Discussion on the Future of the European Union", Slovak Foreign Policy Affairs, spring 2002, 15.

¹⁶ Tabelarni pregled članova Konventa dostupan je u M. Gress, „The Convention on the Future of Europe and Slovakia“, Young Scholar Conference 2002, dostupno na <http://ysc.sweb.cz/program2002.html>, 27. 5.2 015. godine

¹⁷ V. Bilčík, 15.

¹⁸ Podsetimo, radi se o periodu nakon Samita u Nici i Samita u Lakenu, kada je pokrenuta inicijativa za usvajanje Evropskog ustava.

¹⁹ V. Bilčík, 16.

aktera u cilju formulisanja jedinstvenih stavova.²⁰ Ujedno, predloženo je i formiranje posebnih radnih grupa, koje će se baviti posebnim temama – što je i do danas ostao model rada Nacionalnog konventa kako u Slovačkoj, tako i u drugim državama u kojima je ovaj model repliciran. Ocene o uspešnosti rada Nacionalnog konventa u Slovačkoj u ovom periodu su dvojake – iako je Konvent poslužio kao platforma za raspravu o različitim političkim, institucionalnim i ekonomskim stavovima, Bilčík²¹ ocenjuje da su slovačke političke stranke razvile veoma mali broj pozitivnih inicijativa usmerenih na reforme u okviru Evropske unije. Ujedno, uprkos činjenici da je Konvent uspostavljen kao široka platforma za predstavnike svih sektora društva, utisak je da u su ranoj fazi njegovim radom ipak dominirali predstavnici državnih institucija i političkih stranaka, pre no predstavnici civilnog sektora.

Budući da je Nacionalni konvent u Slovačkoj formiran kao odgovor na vrlo specifičan zadatak – uključenje u debatu o evropskoj budućnosti – i to nakon usvajanja Ugovora iz Nice, kada se Evropska unija pripremala za prijem velikog broja novih država članica, to je odredilo i izbor pitanja koja su razmatrana na sednicama Konventa u njegovoj ranoj fazi, kao i njegovo trajanje.

Ipak, tokom 2004. godine uočeno je da postoji potreba da se aktivnosti Nacionalnog konventa obnove, te je od početka 2004. godine koncept Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) izmenjen tako da ispuni prilično ambiciozne ciljeve, formulisane na sledeći način:

1. Obezbediti institucionalnu podršku za opštenacionalnu debatu o EU kroz široku zastupljenost predstavnika svih sfera javnog života;
2. Stvoriti platformu za razvoj zajedničkih „nacionalnih pozicija“ o posebnim pitanjima koja se tiču zajedničke i sektorske politike i institucijama Unije;
3. Obezbediti redovne, ažurne i objektivne informacije za slovačku javnost u vezi sa posledicama pristupanja EU, institucijama EU i zajedničkim politikama Unije;
4. Jačati legitimitet slovačke pozicije u institucijama Evropske unije kada se predstavljaju nacionalni interesi Slovačke; i
5. Jačati regionalnu dimenziju javne debate o EU.²²

Ključne aktivnosti NKEU-a u ovom periodu sadržale se u radu specijalizovanih, tematski fokusiranih radnih grupa, dok se NKEU

²⁰ Report on National Debate on the future of Europe: – Slovakia, CONV 109/02, Brussels, 18 June 2002, dostupno na <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00109.en02.pdf>, 22.5.2015.

²¹ V. Bilčík, 31

²² <http://www.eurokonvent.sk/defaulten.aspx?lang=en>, 28.5.2015.

sastajao u Plenarnim sednicama dva puta godišnje.²³

Na Plenarnim sednicama su razmatrana strateška pitanja, rukovodioci radnih grupa podnosili su izveštaje o svojim aktivnostima i njima je prisustvovalo Predsedništvo NKEU, koga su *ex officio* činili potpredsednik vlade zadužen za evropske integracije, ljudska prava i manjine, ministar spoljnih poslova Republike Slovačke, predsedavajući Odbora za evropske integracije Nacionalnog saveta Republike Slovačke, predsedavajući Odbora za spoljne poslove Nacionalnog saveta Republike Slovačke, predsedavajući Odbora direktora SASP-a, predsednik Asocijacije privrednika, predstavnik Asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti.²⁴ Kao što se vidi, Predsedništvo NKEU bilo je izrazito hijerarhijski ustrojeno kako bi se obezbedio pun legitimitet preporuka koje NKEU formuliše tokom svog rada.

Sa druge strane, ključni deo stručnih aktivnosti sprovodio se u okviru radnih grupa – one su se formirale na osnovu stručnih interesovanja učesnika – formirano je 11 takvih grupa:

- RG I. Ekonomska politika i preduzetništvo
- RG II. Poljoprivreda i seoski razvoj
- RG III. Životna sredina
- RG IV. Regionalna politika i regionalni razvoj
- RG V. Pravosuđe i pravosudna saradnja
- RG VI. Zajednička spoljna i bezbednosna politika
- RG VII. Institucionalne reforme
- RG VIII. Nauka, obrazovanje, kultura
- RG IX. Jezička politika u okviru Evropske unije
- RG X. Saobraćaj
- RG XI. Unutrašnji poslovi i policijska saradnja²⁵

Konsultacije i glasanje u radnim grupama vodila su dva kopredsedavajuća: jedan predstavnik državnog sektora (iz nadležnog ministarstva ili državne agencije) i jedan predstavnik nedržavnog sektora (privatni sektor, lokalna vlast, NVO-i, univerzitet i slično), koga su birali članovi radne grupe.²⁶ Radne grupe su sastajale četiri puta godišnje, a s obzirom na to da su se u prve dve godine postojanja Konventa njegove sednice održavale samo u Bratislavi, od 2004. godine je kroz rad Radnih grupa učinjen iskorak i uvedena obaveza da se tri sednice Radnih grupa

²³ A. Duleba, „Nacionalni konvent o Evropskoj uniji u Slovačkoj“, *Institucionalni kapaciteti SCG za evropsku integraciju*, Upporedna studija SCG i Slovačke i prilozi sa konferencije, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2006, 63.

²⁴ Ibid. V. takođe <http://www.eurokonvent.sk/defaulten.aspx?lang=en#1>, 29.5.2015.

²⁵ <http://www.eurokonvent.sk/defaulten.aspx?lang=en#1>, 29.5.2015.

²⁶ A. Duleba, 63.

održavaju van Bratislave. Jasno je da je kroz ovakvu organizaciju rada u Radnim grupama učinjen pokušaj da se predstavnicima civilnog i privatnog sektora, kao i predstavnicima lokalnih samouprava omogući da daju veći doprinos radu Konventa i ostvarenju njegovih ciljeva.

Glavni rezultat rada Konventa bile su preporuke sa Plenarnih sednica i sa Radnih grupa, koje su se objavljivale na internet stranici Konventa, a ujedno je postojalo pravilo da se sazove konferencija za štampu nakon svakog zasedanja – plenarnog ili radne grupe.²⁷

Sa ovim ciljevima i strukturom koja, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) funkcionisao je u do 2007. godine, i to je model koji je, uz određene modifikacije, repliciran u Srbiji, Crnoj Gori, Ukrajini, Moldaviji i Bosni i Hercegovini.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji je kao platforma obnovljen 2013. godine, na inicijativu slovačkog ministarstva spoljnih i evropskih poslova, a na osnovu odluke slovačke vlade. Ciljevi i ideja Konventa su prilagođeni potrebama Slovačke 10 godina nakon pridruživanja - da obezbedi forum za široku diskusiju o izazovima integracije i budućnosti Slovačke, odnosno, da pruži odgovor na pitanje “Kakvu Evropu želimo” a da istovremeno približi pitanja evropske integracije i politike najširoj javnosti.²⁸ Ipak, čini se da je obnovljeni Konvent zatvorenija platforma nego što su to bili njegovi prethodnici, i da mu se mogu uputiti iste kritike kao i platformi Evropske unije za saradnju sa civilnim sektorom – najpre svojevrsni elitizam, koji nije odlikovao prethodnu platformu, u kojoj je učešće u radnim grupama bilo otvoreno za sve.

Kao što se vidi, Nacionalni konvent u Slovačkoj je predstavljao inovativnu platformu za uključivanje svih sektora društva u raspravu o budućnosti Evropske unije, ali i o budućnosti Slovačke u Evropskoj uniji. Ono što je naročito zanimljivo jeste da je Slovačka vrlo rano identifikovala model Nacionalnog konventa kao model koji je podoban za replikaciju. Naime, budući da je Slovačka država koja ima relativno malu teritoriju, privredu i međunarodni uticaj, ona je morala da pronađe oblast u kojoj može da da aktivan doprinos razvoju evropskih politika, i pametno je odabrala da svoja iskustva u procesu tranzicije prenese na druge države koje sa nalaze dalje na svom evropskom putu – dakle, države Zapadnog Balkana i Istočne Evrope.²⁹ Kako Najšlova ističe,³⁰ projekat replikacije Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji objedinjuje

²⁷ A. Duleba, 64

²⁸ http://www.europeanaffairs.sk/sites/europeanaffairs.sk/files/attachments/national_convention_brochure.pdf, 29.5.2015.

²⁹ L. Najšlova, „Slovakia in the East: Pragmatic Follower, Occasional Leader“, Perspectives Review of International Affairs, Vol. 19, No. 2, 2011, 102.

³⁰ L. Najšlova, 113-114

solidarnost i pragmatičnost slovačke razvojne pomoći, a istovremeno odgovara potrebama država u kojima je uspostavljen, dok zbog učešća visokih predstavnika državnih organa, doprinosi jačanju ugleda Slovačke. Nacionalni konventi o Evropskoj uniji za sada su uspostavljeni, ponovimo, u Bosni i Hercegovini (u periodu 2008-2011. godine)³¹, Ukrajini (od 2010. godine do danas)³², Moldaviji (od 2010. godine do danas)³³, Crnoj Gori (od 2011. godine do danas)³⁴ i Srbiji (od 2005. godine do danas).³⁵

Budući da se ovaj model do sada najduže primenjuje u Srbiji, u nastavku rada se analizira način na koji je Konvent implementiran u Srbiji i mera u kojoj je on do sada doprineo učešću civilnog sektora u Srbiji u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

3. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji u Srbiji

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji uspostavljen je pod okriljem Evropskog pokreta u Srbiji, saradnji sa Slovačkom asocijacijom za spoljnu politiku (SFPA), i uz podršku Beograd Bratislava fonda. Podsetimo, Slovačka asocijacija za spoljnu politiku bila je jedan od inicijatora osnivanja slovačkog Nacionalnog konventa.

Nacionalni konvent o EU je počeo sa radom plenarnim zasedanjem koje je bilo održano 30. septembra 2006. godine u Domu Narodne skupštine Republike Srbije. Cilj ovog plenarnog zasedanja je bio da se kroz najavu zvaničnog početka rada NKEU javnosti predstavi sama ideja partnerstva između državnih organa, nevladinih organizacija, akademskih institucija i političkih partija u procesu pregovaranja sa Evropskom unijom.³⁶

Kao i slučaju Slovačke, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji u Srbiji trebalo je da odgovori na sledeće izazove:

- mnogobrojne strukture društva će biti bolje informisane o evropskim integracijama dok bi njihova sposobnost da ovladaju evropskim temama i izazovima unapređena
- državni organi dobijaju utemeljeniju i širu osnovu za proces pregovaranja
- pregovaranje sa EU se značajno legitimizuje i demokratizuje.

Kao i u slučaju slovačkog Nacionalnog konventa, i Nacionalni konvent o EU u Srbiji organizovan je tako da ima Predsedništvo i radne grupe, koje

³¹ www.eukonvent.ba, 29.5.2015.

³² <http://www.euconvention.org.ua>, 29.5.2015.

³³ <http://conventia.md/>, 29.5.2015.

³⁴ www.eukonvencija.me/, 29.5.2015.

³⁵ <http://eukonvent.org/pages/2010/index.htm> 29.5.2015.

³⁶ *Nacionalni konvent o Evropskoj uniji – Knjiga preporuka* (ur. V. Milošević), Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2008, 8

su imale svoje predsedavajuće i kopredsedavajuće. Rad Konventa odvijao se kroz plenarne sednice i sednice sledećih šest radnih grupa:

1. Politički kriterijumi i domaće institucije
2. Regionalna saradnja
3. Pravosuđe, slobode i bezbednost
4. Kapital i usluge
5. Roba
6. Poljoprivreda

U ovoj fazi rada Nacionalnog konventa, čije aktivnosti i rezultati rada su predstavljeni u Knjizi preporuka,³⁷ dinamika rada radnih grupa je varirala između 2 i 4 sastanka po radnoj grupi u periodu od 2006. do 2008. godine, dok su predsedavajući ugovnom imenovani iz redova predstavnika resornih ministarstava, što svedoči o potrebi da se Konvent kao platforma za saradnju civilnog sektora i državnih institucija legitimise prevashodno kroz aktivno učešće predstavnika države u radu radnih grupa. Sam rad Nacionalnog konventa bio je usmeren na praćenje toka pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, a kasnije i na druge važne teme u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Otuda ne treba da iznenađuje to što je jedan broj preporuka usmeren na unapređenja domaće prakse i jačanje kapaciteta Srbije, koji nisu nužno neposredno vezani za potpisivanje SPP ili proces pridruživanja Evropskoj uniji, ali je trebalo da doprinesu izgradnji institucija i posledično, ispunjavanju političkih i ekonomskih kriterijuma iz Kopenhagena.

Nesumnjivo je da je kroz svoj rad Nacionalni konvent značajno doprineo obaveštenosti stručne i opšte javnosti o pojedinim aspektima procesa pridruživanja³⁸ – što znači da je ispunjen jedan od ključnih ciljeva Konventa. Ujedno, činjenica da su predstavnici države aktivno učestvovali u radu radnih grupa doprinela je legitimitetu formulisanih preporuka. Ipak, utisak je da je najpre zbog toga što proces pregovora sa Evropskom unijom u trenutku uspostavljanja Konventa u Srbiji nije bio daleko odmakao ova platforma ostala nedovoljno iskorišćena, te da je bilo potrebno dodatno informisati, osnažiti i animirati civilni sektor da uzme aktivno učešće u njoj.

Stoga je ponovno pokretanje Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) u trenutku kada je Srbija dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji i kada je već otpočeo proces skrininga sa sobom nosilo i mnogo veći potencijal da odista predstavlja sveobuhvatnu platformu za učešće civilnog sektora u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Ovo je naročito značajno u svetlu iskustva Hrvatske i odsustva

³⁷ Ibid

³⁸ Ovo je jasno vidljivo iz prikaza rada radnih grupa u Knjizi preporuka.

institucionalizovanog učešća organizacija civilnog društva u procesu pridruživanja.³⁹

Sama struktura NKEU u Srbiji preuzeta je u velikoj meri iz Slovačkog modela:

1. Predsedništvo NKEU strateški usmerava rad NKEU. Ono je sačinjeno od predstavnika institucija koje imaju ključnu ulogu u procesu pridruživanja EU- članovi Predsedništva su, ex officio, Predsednik Narodne skupštine Republike Srbije, predstavnik Vlade Republike Srbije/Ministar zadužen za EU, šef Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Srbije EU, Predsednik Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije, direktor Kancelarije za evropske integracije, predsednik Stalne konferencije gradova i opština (SKGO), kao i tri predstavnika civilnog društva. Budući da je NKEU u Srbiji uspostavljen prevashodno kao telo za posebnu saradnju Narodne skupštine Republike Srbije i civilnog društva u procesu pristupnih pregovora,⁴⁰ u skladu sa dobrom praksom strateške saradnje civilnog društva sa parlamentom u procesu pristupanja⁴¹ ne iznenađuje što su čak dva predstavnika Narodne skupštine članovi Predsedništva. Ovu saradnju NKEU i Parlamenta dodatno je učvrstila Odluka Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije o postupku razmatranja predloga pregovaračke pozicije u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, kojom je predviđeno da će, pre razmatranja predloga pregovaračke pozicije, Odbor obavezno razmotriti predloge, priloge i preporuke NKEU.⁴²

2. Programski savet (PS) ima presudnu ulogu u obezbeđivanju programskih smernica za kontinuirani rad NKEU i njegovih radnih grupa, budući da daje preporuke i smernice za unapređenje rada NKEU i usmerava aktivnosti informisanja i zagovaranja u okviru NKEU, kako ka državnim institucijama, tako i ka građanima i medijima. Članovi Programskog saveta su predstavnici organizacija koalicija koje su prihvatile da koordiniraju radom Radnih grupa, a Predsedavajući se bira iz redova članova na šest meseci.

3. Radne grupe (RG) tematski prate strukturu Pregovaračkih radnih grupa za pregovore sa EU – trenutno je u okviru NKEU formirana 21 radna grupa, u okviru čijeg rada se prati pregovarački proces za svih 35 poglavlja. Rad radnih grupa predvode i koordiniraju organizacije civilnog

³⁹ Vid. G. Bosanac, *Civil Society and EU Accession: The Croatian Experience*, dostupno na <http://eu-monitoring.ba/en/gordan-bosanac-civil-society-and-eu-accession-the-croatian-experience/>, 26.5.2015.

⁴⁰ <http://eukonvent.org/o-nacionalnom-konventu/>, 3.6.2015.

⁴¹ Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, usvojena 16. decembra 2013. godine.

⁴² Odluka je usvojena 4. juna 2014. godine

društva, u skladu sa svojom stručnošću i kapacitetima.⁴³ Radne grupe čini između 25 i 30 stručnjaka, predstavnika nevladinih organizacija, privrede, sindikata, instituta, profesionalnih organizacija, lokalnih samouprava, medija i drugih zainteresovanih grupa relevantnih i zainteresovanih za određene teme. Radna grupa definiše posebne teme svakog zasedanja, predlaže eksperte, gostujuće predavače i sagovornike u dogovoru sa članovima i odgovarajućom Pregovaračkom grupom, Kancelarijom za evropske integracije, Pregovaračkim timom i drugim relevantnim institucijama i uz njihovo aktivno učešće.

Sastav Programskog saveta i Radnih grupa u Srbiji predstavlja odstupanje od slovačkog modela, kao i od prethodnog saziva Nacionalnog konventa u Srbiji utoliko što je upravo civilnom sektoru data ključna uloga u upravljanju radom radnih grupa i Konventa – predstavnici civilnog sektora su koordinatori radnih grupa, a predstavnici državnih organa su učesnici u tematskoj diskusiji. Ovakav, izmenjeni pristup, zapravo doprinosi legitimizaciji NKEU kao platforme za saradnju civilnog sektora i države u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, i predstavlja značajan iskorak ka modelu koji predstavlja odgovor na potrebe civilnog sektora za aktivnim učešćem u ovom procesu, a ne odgovor na potrebu države da pronade dodatni legitimitet za svoje postupanje. Potreba za kreiranjem takve vrste platforme, koja će okupljati predstavnike civilnog sektora i njihove zajedničke zaključke i preporuke zastupati pred građanima i državnim organima potvrđena je još ranije, kada je osnovana koalicija prEUgovor, sa zadatkom da nadgleda politike iz poglavlja 23 i 24 i predlaže mere za unapređenje stanja, koristeći proces EU integracija za dalju demokratizaciju Srbije.⁴⁴

Novi saziv NKEU u Srbiji do sada još uvek nije izdao svoju prvu knjigu preporuka, ali su sednice radnih grupa nesumnjivo poslužile u formiranju dodatnih modaliteta saradnje između civilnog sektora i državnih organa u procesu pridruživanja – na primer, organizacije civilnog društva- članice radnih grupe koje u okviru NKEU prate proces pridruživanja za poglavlja 23 i 24 su aktivno učestvovala u izradi Akcionih planova za pridruživanje za oba ova poglavlja, kroz dostavljanje pisanih komentara na nacрте ovih planova. Ovo svakako predstavlja odličan primer dobre prakse, za čiju se institucionalizaciju NKEU zalaže, zajedno sa osiguravanjem javnosti i dostupnosti što više podataka o procesu pridruživanja što ranije u toku

⁴³ Informacije o koordinatorima i sednicama Radnik grupa dostupne su na internet stranici Konventa - <http://eukonvent.org/radne-grupe/>, 3.6.2015.

⁴⁴ Koalicija prEUgovor je osnovana na inicijativu Beogradskog centra za bezbedonosnu politiku i čini je još pet organizacija civilnog društva: ASTRA, Centar za istraživačko novinarstvo Srbije, Centar za primenjene evropske studije, Grupa 484 i Transparentnost Srbija.

procesa.⁴⁵ Zanimljivo je to da su organizacije koje su članice prEUgovora, ali i druge organizacije koje se bave pitanjima ljudskih prava iskoristile priliku da putem NKEU dodatno legitimišu i zastupaju svoje pozicije pred domaćim državnim organima.

4. Može li civilni sektor da utiče na formulisanje politika EU u procesu pridruživanja

Čini se da Nacionalni konvent o Evropskoj uniji u Srbiji odista ima potencijal da, nastavljajući sa svojim dosadašnjim aktivnostima, predstavlja najozbiljniju i najsveobuhvatniju platformu za saradnju civilnog sektora i države, a koja predstavlja odgovor na potrebe civilnog sektora. Njegov značaj za razvoj civilnog društva prepoznala je i Evropska komisija u godišnjim izveštajima o napretku,⁴⁶ a pažljivo proučavanje preporuka i zaključaka organizacija civilnog društva koje su u NKEU angažovane i njihovo poređenje sa zaključcima koje Evropska komisija iznosi u godišnjim Izveštajima o napretku svedoči o tome da je moguće proaktivno doprineti razvoju politika Evropske unije. Ono što je svakako potrebno jeste da se ceo proces unapredi kako bi se izbegla „elitizacija“ ovog dijaloga, i čini se da NKEU, koji trenutno okuplja oko 570 organizacija civilnog društva koje su aktivne širom Srbije, ovaj zadatak može da ispuni. Ono što svakako ostaje ključni izazov za sve organizacije civilnog društva jeste njihov sopstveni kapacitet da iskoriste NKEU, informišu se o bitnim pitanjima procesa pridruživanja i zagovaraju svoje stavove.

⁴⁵ <http://eukonvent.org/odrzana-druga-plenarna-sednica-nacionalnog-konventa-o-eu/>, 2.6.2015.

⁴⁶ Commission staff working document Serbia 2014 progress report {COM(2014) 700 final}, 11.

Ana Knežević Bojović, Ph. D

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

CIVIL SECTOR PARTICIPATING IN THE EU ACCESSION PROCESS AND THE PRACTICE OF NATIONAL CONVENTIONS ON THE EU

Summary

From the mid 1990ies, the relations between the EU and the civil sector have become one of the key issues in the debate of the democratic deficit of the European Union. The EU has since made additional efforts to establish a productive dialogue with the civil sector and include it the policy and regulation planning and adoption process on the EU level. EU accession experience has shown that it is necessary, in all countries, particularly those that were under autocratic rule, to strengthen democratic institutions and put democratic practices in place, and thus strengthen not only the key democratic principles but also the common values of the European Union. This is why the European Union consistently repeats the need for establishing an active dialogue with the civil sector in the accession process in its strategic documents. Some countries have also tried to integrate their own approaches to this issue in the accession process, basing it on the needs and programmes of the local civil society organizations. One such model is the National Convention on the European Union, which was set up in Slovakia and then replicated in Western Balkan countries, Moldova and Ukraine. The paper outlines the work of the Convention in Slovakia, and analyzes the impact of the National Convention on the EU in Serbia on the strengthening of the public-private dialogue in Serbia.

Keywords: Civil sector, European Union, accession process, National Convention, policy