



Finansira Evropska unija



**Kroz saradnju do uspjeha:
Uključivanje organizacija civilnog društva u proces pristupanja
Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji**

Ovaj dokument je napravljen uz finansijsku podršku Evropske Unije. Sadržaj istog je isključiva odgovornost Centara civilnih inicijativa i ne odražava nužno stavove Evropske Unije.

Dijalog i saradnja između izvršne i zakonodavne vlasti i civilnog društva jedan je od političkih kriterijuma za punopravno članstvo u EU i važan dio strategije proširenja EU na Zapadni Balkan. Ostvarivanje funkcionalnog partnerstva između javnog i civilnog sektora je izazov sa kojim se suočavala svaka država u procesu pristupanja EU što bez izuzetka dokazuju njihova iskustva a pogotovo dosadašnja praksa u državama Zapadnog Balkana da su se mehanizmi saradnje između civilnog društva i javnih institucija pokazali kao minimalan standard koji se očekuje od država kandidata i potencijalnih kandidata u procesu evropskih integracija.

U tom smislu Bosna i Hercegovina ne predstavlja izuzetak te je uloga civilnog društva u procesu pristupanja BiH Evropskoj uniji uslovljena ponajprije strateškim pristupom i zahtjevima Evropske komisije koji kontinuirano ističu da je ojačano civilno društvo ključna komponenta bilo kojeg demokratskog društva i kao takva treba biti prepoznata od strane institucija vlasti.

Budući da je saradnja i partnerstvo između javnog i civilnog sektora u procesu evropskih integracija nezaobilazan segment ne samo u kontekstu napretka u procesu već i u infomisanju o procesu te uticaju na javni sektor na obaveze u procesu pristupanja, BiH će neminovno morati intenzivirati saradnju ne samo uključivanjem organizacija civilnog društva u strukture uspostavljene za koordinaciju procesa evropskih integracija i budućeg pregovaračkog procesa već i intenzivirati jačanje saradnje sa OCD kroz unaprijeđenje okvirnih zakonodavnih i institutacionih mehanizama saradnje. S druge strane, "ukrupnjavanje" samog civilnog sektora u cilju jačanja vlastitih kapaciteta, vokalizacije zahtjeva kao i uticaja na institucije vlasti je od podjednake važnosti.

S obzirom da Evropska komisija nikada nije službeno definisala modele institutacionih mehanizama saradnje između javnih institucija i civilnog društva koje je potrebno uspostaviti, načine i oblike saradnje diktirala je sama praksa odnosno iskustva zemalja u procesu pristupanja. Upravo ta iskustva mogu poslužiti i Bosni i Hercegovini kako bi se najprije podstakla diskusija između institucija vlasti u Bosni i Hercegovini i civilnog društva o načinima i oblicima saradnje i uključivanja organizacija civilnog društva u proces evropskih integracija uključujući i pristupne pregovore koja u konačnici bi rezultirala konkretnim rješenjima. U tu svrhu krajnja namjera ovog dokumenta jeste da kroz kratku analizu oblika uključivanja OCD u strukture uspostavljene za potrebe vođenja pregovora sa EU u zemljama regiona te načina samoorganizovanja OCD za potrebe učešća u procesu pristupanja EU da preporuke u cilju ostvarivanja neophodnih koraka ka uspostavljanju efikasnije saradnje i uključenosti svih relevantnih aktera u proces pristupanja BiH Evropskoj uniji.

Uvod

Napredak Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija u 2021. i 2022. godini nije označen kao pozitivan. Od svih zemalja regiona BiH se nalazi na samom začelju u procesu pristupanja EU, suočena sa vlastitim izazovima u sproveđenju reformi na putu ka kandidatskom statusu i eventualnom otvaranju pregovora.

Evropska unija kontinuirano ističe da je ojačano civilno društvo ključna komponenta bilo kojeg demokratskog društva i kao takva treba biti prepoznata od strane javnih institucija. Međutim, prema Izvještaju Evropske Komisije o napretku BiH za 2021. godinu BiH ostvarila ograničen napredak u ispunjavanju većine ključnih prioriteta iz Mišljenja EK uključujući i onaj o osiguravanju podsticajnog okruženja za civilno društvo.¹ Pored navedenog, potreba „da se osigura sudjelovanje građana u demokratskom životu zemlje učinkovitim, sadržajnim i uključivim uključivanjem organizacija civilnog društva u proces integracije u EU...te da vlasti osiguraju poticajno okruženje za civilno društvo u skladu s međunarodnim standardima i razviju i provedu strateški okvir suradnje“ naglašava se i u Rezoluciji Evropskog parlamenta za BiH iz 2021. godine.²

Dakle, dijalog i saradnja između izvršne i zakonodavne vlasti i civilnog društva predstavlja važan dio strategije proširenja EU na Zapadni Balkan uključujući i BiH čineći podršku i učešće civilnog društva od ključnog značaja za proces pridruživanja te minimalnim standardom koji se očekuje od država kandidata i potencijalnih kandidata u procesu evropskih integracija.

Međutim, ostvarivanje funkcionalnog partnerstva između javnog i civilnog sektora je svakako izazov sa kojim se suočavala svaka država u procesu pristupanja EU što bez izuzetka dokazuju iskustva zemalja iz procesa pristupanja.

Bosna i Hercegovina u tom smislu ne predstavlja izuzetak budući da uloga civilnog društva u procesu pristupanja se često zanemaruje ili izostavlja. Dok institucije vlasti još uvijek nemaju jasnu predodžbu o važnosti civilnoga društva kao partnera u procesu evropskih integracija gdje dominira mišljenje da je javni sektor isključivo mjesto unutar kojeg se kreira javna politika, s druge strane, iako sa zabilježenim određenim napretkom razvoja civilno društvo propušta se intenzivnije nametnuti vlastima kao relevantan partner.

Cilj ovog dokumenta je da na osnovu uporednih iskustava zemalja u regionu, podstakne diskusiju između institucija vlasti u Bosni i Hercegovini i civilnog društva o načinima i oblicima uključivanja organizacija civilnog društva u proces evropskih integracija (uključujući i pristupne pregovore) što bi u konačnici rezultiralo definisanjem konkretnih rješenja. U tu svrhu u prvom dijelu elaboriraju se načini uključivanja OCD

¹Izvještaj o napretku BiH za 2021. godinu, https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf.

²Rezolucija Evropskog parlamenta od 24. lipnja 2021. o izvešću Komisije o Bosni i Hercegovini za razdoblje 2019.–2020, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0317_HR.html.

u strukture uspostavljene za potrebe vođenja pregovora sa EU te načini samoorganizovanja OCD za potrebe učešća u procesu pristupanja EU u zemljama regionala. Iskustva navedenih zemalja grupisana su na sljedeći način: one koje su već članice EU, one koje trenutno vode pregovore o pristupanju EU i one koje su tek započele proces pregovora.

U drugom dijelu dokumenta se elaborira uspostavljeni sistem kooordinacije procesa evropskih integracija u BiH te učešće civilnog društva u okviru tog sistema kao i budući načini uključivanja. U završnom dijelu daju se preporuke u cilju ostvarivanja neophodnih koraka ka uspostavljanju efikasnije saradnje i uključenosti svih bh. relevantnih aktera u proces evropskih integracija.

I. Modeli uključivanja organizacija civilnog društva u proces evropskih integracija odnosno pristupne pregovore

Sve zemlje uzete kao uporedni primjeri se nalaze u različitim statusima u kontekstu odnosa sa Evropskom unijom. Neke od njih su već odavno punopravne zemlje članice EU dok su neke još uvijek u procesu pristupanja ali u različitim fazama napretka u procesu. U tu svrhu sve zemlje kako bi se što bolje pripremile za vođenje pregovora sa EU kao jednoj od najkompleksnijih faza u procesu evropskih integracija su uspostavile pregovaračke strukture kako bi se na što bolji način koordinirao rad velikog broja institucija vlasti za potrebe vođenja i zaključivanja pregovora. Paralelno, otvaranje pristupnih pregovora između zemlje kandidata i Evropske unije je inteziviralo saradnju između organizacija civilnog društva i institucija vlasti te u tu svrhu su uspostavljeni određeni institucionalni i zakonodavni okviri saradnje s ciljem unaprijeđenja saradnje i dorphismosa civilnog društva procesu evropskih integracija. Svako rješenje je bilo prilagođeno specifičnostima konkretnе države međutim ona su u osnovi bila su ista, predviđala su ista ili slična tijela u pregovaračkim strukturama kao i modele učešća civilnog društva u procesu evropskih integracija sa određenim specifičnostima. Također, sve zemlje su koristile iskustva drugih zemalja regionala u uspostavljanju što boljeg modela saradnje pa su ti modeli se kretali od onih okvirnih gdje je učešće OCD u procesu evropskih integracija podrazumijevalo "dodatnu ruku" vlada u dijalogu sa građanima preko «neformalnih» kao u Srbiji gdje OCD nisu direktni dio pregovaračke strukture do onih inkluzivnih gdje OCD direktno učestvuju u radu pregovaračkih radnih tijela.

Srbija i Crna Gora

Crna Gora i Srbija su se opredjelile za dva različita modela uključivanja civilnog društva u proces pregovaranja gdje glavnu razliku čini što u prvom slučaju civilno društvo je direktno uključeno u rad pregovaračke strukture, dok u drugom slučaju OCD

su u dijalog sa državnim organima vlasti uključene kroz neobavezujući konsultativni proces preko skupštine.

Slika 1. Pregovaračka struktura Crne Gore



U pregovaračkoj strukturi **Crne Gore** (*Slika 1*) učešće organizacija civilnog društva je moguće u pregovaračkim radnim grupama koje predstavljaju tehničko-operativni dio strukture i nadležne su za pripremu pregovaračkih pozicija i akcionalih planova, u skorije vrijeme i praćenje provedbe akcionalih planova do pristupanja EU, dok u početnoj fazi djelokrug rada se odnosio i na pripremu listi za oblasti koje bi bile podvrgnute analitičkom pregledu zakonodavstva (screening). Iako nije formalno propisano,³ OCD su direktno uključene u rad radnih grupa sa pravom odlučivanja ravnopravno sa svim ostalim

članovima. Predstavnici civilnog sektora biraju se na osnovu javnog poziva uz ocjenu kapaciteta kako pojedinačnog člana tako i organizacije koja predlaže svog člana.

Imajući u vidu nadležnost radnih grupa uloga OCD u radnim grupama nakon pripreme pregovaračkih pozicija i akcionalih planova bi završila. Međutim, Crna Gora je u skladu sa novom metodologijom pristupanja naknadno redefinisala ulogu radnih grupa i proširila njihovu ulogu na praćenje sprovođenja akcionalih planova do kraja pregovaračkog procesa. Shodno tome i predstavnici OCD su dobili svoju ulogu unutar radne grupe čime je cijeli proces učinjen još transparentnijim.

S druge strane, i pored široko postavljene mogućnosti za učešće predstavnici nevladinih organizacija su se suočavali sa različitim izazovima. Nisu imali potpuni pristup informacijama i dokumentima kao što su izvještaji ekspertske misije ili mišljenja Evropske komisije o ključnim zakonima a u početku njihovi komentari, prijedlozi i sugestije na akcione planove su najčešće bili nadglasani.⁴ Međutim, nakon povratnih komentara od strane EK koja je bila zadnja karika u odobravanju dokumenata, doprinos OCD se počeo uvažavati te su i dokumenti dobili na kvaliteti.⁵ Također, postavilo se i pitanje da li direktno učešće OCD u radnim grupama podrazumijeva gubljenje korektivne uloge i kritičke oštice civilnog društva.⁶ Međutim, iskustva Crne Gore govore suprotno tim stavovima. Pored toga što su izborile pravo pristupa dokumentima, učešće u pregovaračkim radnim grupama se ispostavilo kao

³ Odluka o uspostavljanju pregovaračke strukture o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji ne predviđa direktno uključivanje članova OCD u radne grupe.

⁴ Intervju s predstavnicom Montenegro Media Institute, juni/juli 2022.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

najveći doprinos koji je civilni sektor postigao budući da je omogućavao pogled iznutra i uvid u razmišljanja druge strane. Civilni sektor se izborio za svoje pravo da javno govori o svom angažmanu u pregovaračkim radnim grupama, samim tim i o radu pregovaračke radne grupe, što je podstaklo posebno zanimanje među donatorima.⁷

Model nacionalnih konvenata pojavio se u Slovačkoj 2001. godine, i postao je posebno inspirativan kao model uključivanja civilnog društva u vođenje pristupnih pregovora sa EU budući da su ga nakon uspješne provedbe u državama Višegradske grupe preuzele zemlje Zapadnog Balkana kao što su Srbija, Crna Gora, Albanija, Sjeverna Makedonija.

Organizacije civilnog društva kako bi se što bolje pripremile za praćenje procesa pristupanja Crne Gore EU u smislu osnaživanja uloge civilnog društva u procesima kreiranja i provedbe različitih reformi te institucionalizirale javnu debatu između civilnog i javnog sektora o temama vezanim za EU organizirale su se kroz poseban forum – Nacionalnu konvenciju o evropskoj integraciji Crne Gore (NKEICG).

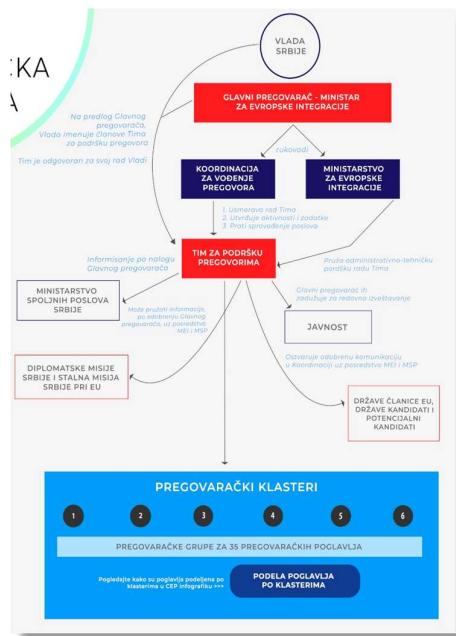
U okviru NKEICG formirana su radna tijela poput Predsjedništva i radne grupe na način tako da prate jedno ili više pregovaračkih poglavja u onim temama koje su prepoznate kao najvažnije sa stanovišta potreba Crne Gore u procesu evropske integracije. Radne grupe su sastavljene od predstavnika različitih institucija te organizacija iz javnog i civilnog sektora. Radnim grupama predsjedavaju po jedan/a kopredsjedavajući/a iz civilnog i iz javnog sektora.

Međutim, NKEICG nije nikada zaživila u punom smislu barem ne kao slični modeli u regionu. Aktivnosti unutar NKEICG su se dosta usporile za razliku od intenziteta kakav je bio na početku pregovaračkog procesa. Uglavnom je to rezultat dugotrajnosti procesa pregovora koji je doveo do zamora svih aktera u procesu a i česte promjene političke situacije u Crnoj Gori.⁸

Crnogorski parlament je u proces uključen preko Odbora za evropske integracije koji prati pristupne pregovore i daje neobavezujuća mišljenja o pregovaračkim pozicijama i ocjenjuje rad pregovaračkog tima. Međutim, učešće predstavnika civilnog društva na sjednicama Odbora nije predviđeno. Odbor obično organizuje konsultativna saslušanja na određene teme gdje pozivaju predstavnike Vlade da obrazlažu svoje aktivnosti u datom sektoru. Tada se pozivaju i predstavnici OCD koji također imaju mogućnost obrazlaganja svog viđenja rada Vlade i ukazivanja na eventualne probleme. U konačnici Odbor usvaja zaključke u tom smislu. Trenutno, sjednice Odbora su otvorene za javnost i javno se emituju što povećava transparentnost.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.



Slika 2. Pregovaračka struktura Republike Srbije⁹

U Srbiji učešće predstavnika organizacija civilnog društva u pregovaračkoj strukturi (Slika 2) nije u potpunosti institucionalizirano kao u Crnoj Gori te uspostavljena saradnja između civilnog društva i institucija vlasti podrazumijeva neobavezujući konsultativni proces sa državnim organima vlasti preko Narodne skupštine. To podrazumijeva da je rad Vlade u tehničkom smislu nezavisan ali ipak uslovjen saglasnošću civilnog društva koje se organiziralo kroz posebnu platformu Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU).¹⁰ Budući da Narodna skupština Srbije također učestvuje u procesu pristupanja preko Odbora za evropske integracije koji prati pristupne pregovore i daje

neobavezujuća mišljenja i preporuke o pregovaračkim pozicijama Vlade Srbije, Odbor je obavezao sebe¹¹ da prije razmatranja prijedloga pregovaračke pozicije koju mu dostavi Vlada Srbije razmatra prijedloge i preporuke civilnog društva okupljenog pod NKEU na način da: nakon što Odbor za evropske integracije zaprimi prijedlog pregovaračke pozicije, on poziva NKEU da razmotri prijedlog i da svoje sugestije na zajedničkoj sjednici na koju poziva i Pregovarački tim Vlade i predstavnike odgovarajuće pregovaračke grupe. Na sjednici se raspravlja o usklađenosti Srbije u odgovarajućem dijelu prava EU te o planovima s ciljem postizanja pune usklađenosti. NKEU može tražiti pojašnjenja pa čak i izmjene pregovaračke pozicije ako se ne slaže. Tada Odbor može tražiti od Vlade izmjenu pregovaračke pozicije a koja bi uključivala stav NKEU ali nije obavezno. Također, NKEU svoje preporuke i mišljenja proslijeđuju relevantnim institucijama, resornim ministarstvima i predsjedavajućem Pregovaračke grupe.

Nacionalni konvent o EU je aktivan od 2006. godine i predstavlja krovnu platformu za konsultacije između Vlade i civilnog društva, daje preporuke o pregovaračkim pozicijama, prati provedbu EU pravne stečevine u okviru pregovaračkih poglavlja, uslove i mjerila te informiše javnost o dinamici procesa pristupanja. Okosnicu NKEU čine *radne grupe* koje predvode koordinatori/organizacije civilnog društva čija uloga je

⁹Nova pregovaračka struktura Republike Srbije, <https://cep.org.rs/publications/nova-pregovaracka-struktura/>.

¹⁰U Srbiji postoje tri strukture koje izražavaju mišljenje o pregovaračkim pozicijama. Najveća među njima je NKEU budući da je fokusirana na sva poglavља EU *acquis* i jedina priznata od strane države. Ostale dvije su: Koalicija prEUgovor fokusirana na poglavља 23 i 24 i Koalicija 27, fokusirana na poglavje 27: životna sredina.

¹¹Odluka o postupku razmatranja prijedloga pregovaračke pozicije u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije vidjeti na <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Odluka.pdf>.

da prate, analiziraju i ocjenjuju napredak u pregovorima sa EU po pregovaračkim poglavljima, i njihov rad tematski prati strukturu pregovaračkih radnih grupa.

Međutim, iako "NKEU predstavlja dobar način da se organizacije civilnog društva kolektivno organizuju i upute ključne poruke i preporuke državnim tijelima"¹² njegovo djelovanje nije bez izazova. Glavni problem je "opšta nespremnost državnih tijela da razmotre poruke i preporuke koje im stižu od NKEU gdje se civilno društvo ne prihvata kao ravnopravan sagovornik te shodno tome preporuke se posmatraju kao izraz bunta i hira umjesto da se uzmu u obzir kao objektivne primjedbe."¹³ Na primjer, kvalitet saradnje između pregovaračkih radnih grupa i NKEU, posebno za poglavlja 23 i 24, je bio nezadovoljavajući budući da često nije bilo političke volje da se podrže neki od ključnih prijedloga OCD-a. Također, dešavalo se i da je Odbor za evropske poslove odbio da raspravlja o preporukama NKEU u vezi sa pregovaračkom pozicijom Srbije za Poglavlje 24. Posmatrajući iskustvo Srbije, može se reći da u praksi civilno društvo ima uglavnom konsultativnu ulogu, ali ne i *decision-making* uprkos činjenici da je NKEU priznat partner u pregovaračkom procesu.¹⁴

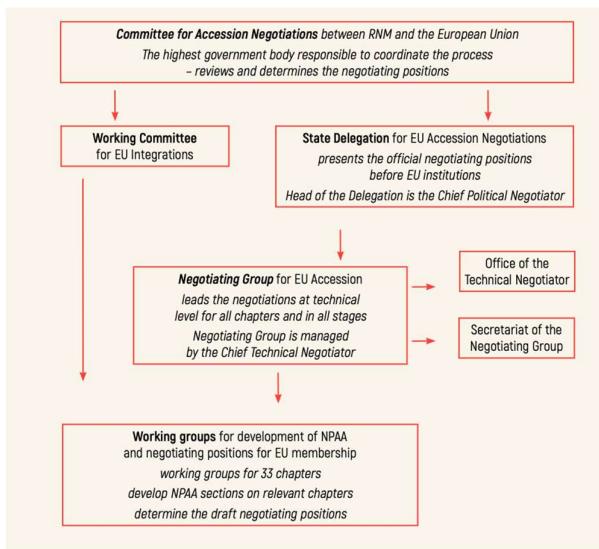
Sjeverna Makedonija

Model učešća organizacija civilnog društva Sjeverne Makedonije u pregovaračkoj strukturi (Slika 3) sličan je modelu Crne Gore. Dakle, učešće OCD je institucionalizirano i osigurano. Međutim, posmatrajući iskustva Crne Gore ali i dosadašnja iskustva makedonskog civilnog društva u saradnji sa institucijama vlasti, OCD su dale određene prijedloge za unaprijeđenje modela. Kao neophodnost je istaknuto osiguranje transparentnosti procesa budući da dosadašnja iskustva, za razliku od javno iskazane volje za saradnjom i otvorenosću, pokazuju netransparentnost. Shodno tome, pravovremeno informisanje, transparentnost i objašnjenja institucija, posebno u slučajevima neprihvatanja argumentacije organizacija civilnog društva je istaknuto kao potreba od suštinskog značaja. Civilne organizacije kao članovi radnih grupa, treba da imaju ne samo blagovremen i sveobuhvatan pristup informacijama i dokumentima, već treba da budu u mogućnosti da prisustvuju svim sastancima.

¹² Odgovori iz upitnika s predstavnikom Centar za evropske politike – Beograd, juni/juli 2022.

¹³ Ibid.

¹⁴ Odgovori iz upitnika s predstavnikom Centar za evropske politike – Beograd, juni/juli 2022.



Slika 3. Pregovaračka struktura Republike Sjeverne Makedonije¹⁵

U trenutku pisanja ovog dokumenta u julu 2022. godine Sjeverna Makedonija je formalno uspostavila pregovaračku strukturu koja će podržati ovaj proces usvajanjem nekoliko odluka¹⁶ 2019. godine. Tim pravnim okvirom je predvidjela uključenost civilnog društva u pregovarački proces uključivanjem civilnog društva i drugih zainteresiranih strana u rad radnih grupa čime model učešća organizacija civilnog društva u procesu pristupanja

Sjeverne Makedonije čini sličnim modelu Crne Gore. Međutim, nedostatak ovog modela jeste što vlada nije do kraja definisala ulogu OCD. U tom smislu, posmatrajući iskustva Crne Gore ali i dosadašnja iskustva makedonskog civilnog društva u saradnji sa institucijama vlasti, Savjet za saradnju vlade i civilnog sektora je definisao ulogu i način učešća OCD u svim narednim fazama procesa pristupanja i predložio da organizacije civilnog društva trebaju biti uključene u analitički pregled zakonodavstva (screening), praćenje procesa pregovora u svojstvu posmatrača tako da je po jedan predstavnik OCD po Poglavlju prisutan na samim pregovorima te da ima mogućnost nezavisne i nepristrasne procjene napretka u pristupnim pregovorima, te direktno uključivanje organizacija civilnog društva u rad radnih grupa unutar pregovaračke strukture.¹⁷

Međutim, ovaj prijedlog je u proceduri usvajanja od 2018. godine te sa današnjim datumom pisanja ovog policy brief-a u julu 2022. još uvijek nije usvojen. Također, prijedlogom nije obuhvaćena ni nova metodologija pregovaranja, te za očekivati je da će biti izmjena i dopuna u skladu s tim ali ne bi trebalo utjecati na suštinu prijedloga.

U međuvremenu organizacije civilnog društva nisu se u potpunosti složile sa predloženim modelom u dijelu izbora predstavnika cijeneći da izbor treba da potiče od samih organizacija te da ne treba biti ograničen na jednog predstavnika. U tom smislu

¹⁵ Petrovska, I. Guide on institutional mechanisms for civil society participation in policy-making related to EU Integrations [Електронски извор] / [author Ivana Petrovska; translation from Macedonian language Katerina Dimishkovska]. - Skopje: Foundation open society - Macedonia, 2021, str.27.

¹⁶ Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije broj 159/19: Odluka o osnivanju Radnog komiteta za evropske integracije, Odluka o osnivanju komiteta za pregovore o pristupanju Republike Sjeverne Makedonije EU, Odluka o osnivanju Državne delegacije za pregovore o pristupanju Republike Sjeverne Makedonije EU, Odluka o formiranju EU Radnih grupa za pristupne pregovore Republike Sjeverne Makedonije, Odluka o osnivanju Ureda glavnog tehničkog pregovarača za pristupne pregovore Republike Sjeverne Makedonije EU, Odluka o obavljanju aktivnosti za pristupne pregovore Republike Sjeverne Makedonije EU i Odluka o formiranje radnih grupa za pripremu Nacionalnog programa za usvajanje *acquis* (NPAA) i izradu pregovaračkih pozicija za pregovore o članstvu sa EU.

¹⁷[https://nvorabotka.gov.mk/sites/default/files/30.11.18%20Predlog-model%20za%20vklucuvanje%20na%20grajanske%20organizacii%20vo%20procesot%20na%20%20pregovo%20\(1\).pdf](https://nvorabotka.gov.mk/sites/default/files/30.11.18%20Predlog-model%20za%20vklucuvanje%20na%20grajanske%20organizacii%20vo%20procesot%20na%20%20pregovo%20(1).pdf).

dale su i određene prijedloge za koje se nadaju da će biti uzeti u obzir prilikom revizije pregovaračke strukture u svjetlu nove metodologije proširenja.¹⁸ Kao neophodnost je istaknuto osiguranje transparentnosti procesa budući da dosadašnja iskustva, za razliku od javno iskazane volje za saradnjom i otvorenosću, pokazuju netransparentnost. Shodno tome, pravovremeno informisanje, transparentnost i objašnjenja institucija, posebno u slučajevima neprihvatanja argumentacije organizacija civilnog društva je istaknuto kao potreba od suštinskog značaja. Civilne organizacije kao članovi radnih grupa, treba da imaju ne samo blagovremen i sveobuhvatan pristup informacijama i dokumentima, već treba da budu u mogućnosti da prisustvuju svim sastancima.

Iako odluke kojima se definisala pregovaračka struktura ne spominju Skupštinu kao dio pregovaračke strukture, ona je također uključena u proces pristupanja preko Nacionalnog savjeta za evropske integracije (NSEI)¹⁹ koji ima mandat da daje mišljenja o pregovaračkim pozicijama koje definiše Vlada. To je jedino tijelo Skupštine u čiji sastav ulaze predstavnici Skupštine, vlade i civilnog društva. Također, NSEI predviđa da u sastav Savjeta ulazi jedan predstavnik civilnog društva. S obzirom na ograničenje članstva na samo jednog člana sporan je uticaj organizacija civilnog društva na rad Savjeta, posebno imajući u vidu da članovi NSEI koji nisu poslanici nemaju pravo glasa, a NSEI je konsultativno tijelo čije odluke nisu obavezujuće.²⁰ Osim ovoga saradnja Skupštine i organizacija civilnog društva se ogleda i u pozivanju OCD koje djeluju u oblastima koje su važne za evropske integracije da učestvuju na saslušanjima Odbora za evropske integracije i plenarnim sjednicama. Međutim, nejasno je na osnovu kojih kriterija se OCD biraju. U većini slučajeva su pozvane ali ne postoji metodologija za odabir i pozivnica.²¹

Ponukane iskustvom Slovačke ali i zemalja u regionu, Crne Gore prvenstveno, organizacije civilnog društva su se također odlučile organizovati u posebnu vrstu foruma - Nacionalnu Konvenciju o Evropskoj uniji u Republici Sjevernoj Makedoniji (NKEU-RSM). U okviru ovog foruma djeluju radne grupe gdje od predviđenih 35 (prema metodologiji od 35 Poglavlja EU *acquis*) u trenutku pisanja ovog dokumenta u julu 2022. trenutno je aktivno ukupno 5.²² Odabir aktivnih radnih grupa izvršen je prema značaju poglavlja EU *acquis* u okviru procesa evropskih integracija. Sjednice priprema *Programski savjet* koji se sastoji od stručnjaka iz redovne radne grupe (dva ili tri po radnoj grupi), kopredsjedavajućih (jedan visoki zvaničnik iz nadležnog ministarstva i jedan predstavnik civilnog društva po radnoj grupi), Nacionalni NKEU-RSM koordinator i članovi osoblja. Ovaj sastav omogućava da zaključci i preporuke

¹⁸ Intervju 2022. Vidjeti također Comment of Network 23 on the model proposal for the inclusion of CSOs in the negotiations with the EU, http://www.merc.org.mk/aktivnost/55/komentar-na-mrezha-23-na-predlog-modelot-zavkluchuvanje-na-go-vo-pregovorite-so-eu?fbclid=IwAR1ZM_g5k5adzm2Mws0SoiigejcGMgP0RPTs7zzRUb7JgpAso8GPT-IN6no.

¹⁹ Službeni list Republike Sjeverne Makedonije br. 140/2007. □

²⁰ Intervju i podaci iz upitnika s predstavnicom European Policy Institute (EPI) – Skopje, juni/juli 2022.

²¹ Ibid.

²² Više informacija na <https://nkeu.mk/>.

kruže među relevantnim zainteresovanim stranama.

NKEU-RSM ima uspostavljenu saradnju sa Sekretarijatom Vlade za evropske poslove (SEI) čiji predstavnici redovno i aktivno učestvuju u radu radnih grupa, u fazi analitičkog pregleda zakonodavstva redovno su obavještali o sesijama eksplanatornog screeninga što je radnim grupama pružilo priliku da steknu uvid u pitanja iz oblasti njihove stručnosti o kojima se trenutno pregovara. Saradnja postoji i sa Skupštinom Sjeverne Makedonije i poslanicima koji kopredsjedavaju sjednicama gdje pružaju svoju ekspertizu u raspravama i preporukama.

Međutim, uloga NKEU-RSM u uspostavljanju pregovaračke strukture u smislu konsultacija u vezi načina učešća OCD u pregovaračkim strukturama te generalno uloga NKEU-RSM u pregovaračkom procesu ostala je nejasna. Čini se da prilikom uspostavljanja pregovaračke strukture NKEU-RSM nije bio konsultiran te da jedini prijedlog o modelu učešća organizacija civilnog društva u procesu pregovora je onaj koji je upućen od strane Savjeta za saradnju i razvoj civilnog sektora te naknadni komentari upućeni od OCD.

Otpočinjanje pregovora o pristupanju Sjeverne Makedonije EU bi trebalo dati veći značaj NKEU-RSM, koji bi trebao biti prepoznat i dobiti jaču ulogu u doprinosu pregovaračkom procesu.²³

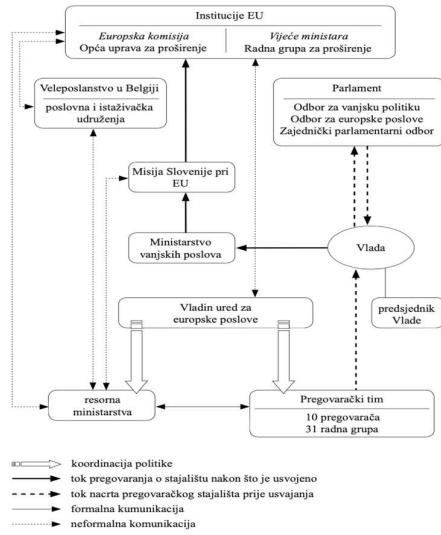
Slovenija i Hrvatska

Hrvatska i Slovenija su imale široko postavljenu pregovaračku strukturu (Slike 4 i 5) koja je u osnovi značila i otvorenu mogućnost učešća civilnog društva u pristupnim pregovorima.

Slika 4. Pregovaračka struktura Republike Slovenije²⁴

²³Intervju i podaci iz upitnika s predstavnicom European Policy Institute (EPI) – Skopje, juni/juli 2022.

²⁴ Maršić, T. (2006). Assessing the negotiation experience: quick accession or good representation? In K. Ott (Ed.), Croatian accession to the European Union. Vol. 4, The challenges of participation (pp. 29-56). Zagreb: Institute of Public Finance, Zagreb. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60774>.



Slovenija kao prva od zemalja regiona koja je postala članica EU 2004. godine zauzela je transparentan i otvoren pristup u procesu pristupanja EU te na taj način sve informacije o procesu i dokumenti su bili javno dostupni. Uključivanje civilnog društva u proces pregovora počivalo je da s jedne strane treba da podseća vladu na obaveze i zagovara određena pitanja (*advocacy*) a s druge strane da bude podrška državi u pribavljanju saglasnosti građana za članstvo (*public avernance*) te na taj način jedan od glavnih učesnika u procesu objašnjavanja i razumijevanja postignutih dogovora tokom pregovora o članstvu.²⁵ U okviru pregovaračke strukture (*Slika 4*) Radne grupe su bile formirane u skladu sa pojedinačnim Poglavljima EU *acquis*, dakle 31 Radna grupa, a činili su ih predstavnici izvršne vlasti, nezavisni stručnjaci, akademska zajednica kao i predstavnici OCD. U svrhu učešća u pripremi i usvajanju pregovaračkih pozicija OCD su u Radne grupe pozvane putem javnog poziva međutim odziv je bio nizak. Jedan od razloga slabog odziva predstavljala je nedovoljno definisana uloga OCD u radnim grupama kao i njihova fragmentirana struktura. Tek na kraju procesa pregovora radne grupe su utvrdile nacrt saradnje između dvije strane koja se uglavnom odnosila na civilni dijalog, uspostavljanje saradnje i uvažavanje mišljenja OCD kod usvajanja zakona.²⁶

Slika 5. Pregovaračka struktura Republike Hrvatske²⁷

PREGOVARAČKA STRUKTURA:

The diagram illustrates the Croatian Negotiating Structure, divided into two main parts:

- PREGOVARAČKA STRUKTURA:** Shows the structure of the National Negotiating Team (NNT) and the National Negotiating Committee (NNK).
 - National Negotiating Team (NNT):** Composed of the Office of the Negotiating Team, the Negotiating Group, and the National Negotiating Committee.
 - National Negotiating Committee (NNK):** Composed of the Office of the Negotiating Committee, the Negotiating Group, and the National Negotiating Committee.
- VLADA HRVATSKE** and **HRVATSKI SAVOJ** are shown at the top, connected to the NNT and NNK respectively.

S druge strane, **Hrvatska** koja je postala članica EU 2013. godine većinu procesa pregovora je vodila na tradicionalan diplomatski način, dakle u zatvorenim krugovima vlade. Iako je civilnom društvu bilo omogućeno da učestvuju u radu radnih grupa u sklopu pregovaračke strukture razmjena i dostupnost informacija i dokumenata kao i mogućnost uticaja OCD na njihov

kvalitet je bio nezadovoljavajući. Prema rezultatima istraživanja za period 2007.- 2013.

²⁵ Građanske inicijative (2009) Izgradnja partnerstva između NVO i javne administracije u procesu evropskih integracija pregled iskustava sradnje civilnog sektora i državnih institucija u procesu EI, str.138.

²⁶ Horvat, V., Todorović V., Čečo I. Odnos države i nevladinih organizacija u procesima pridruživanja EU u Hrvatskoj, Srbiji i Bosni i Hercegovini, Sarajevo: Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarnе postdiplomske studije, 2006., 211 str.

²⁷ Vučković, V., Uljarević, D., "Pregovaračka struktura u Crnoj Gori i komparativna iskustva – jesmo li pronašli najbolji model?", 2019., <https://media.cgo-cce.org/2019/11/Pregovaracka-struktura-u-Crnoj-Gori-i-komparativna-iskustva-print-2.pdf>.

godina,²⁸ najčešći vid učešća organizacija civilnog društva u procesu se ogledao i učešću u pripremi i provedbi projekata finansiranih od strane EU. U najmanjem procentu predstavnici organizacija civilnog društva su učestvovali u nacionalnim strukturama uspostavljenim u svrhu koordinacije procesa pristupanja EU.²⁹

I hrvatsko i slovenačko iskustvo je okarakterisano odsustvom "ukrupnjavanja" civilnog društva i činjenicom da se OCD nisu uspjele organizovati u veću koaliciju/konvent. U Sloveniji je relativno kasno, na kraju pregovora, došlo do inicijative uspostavljanja intenzivnijeg odnosa između slovenačke vlade i organizacija civilnog društva. Za Hrvatsku je bilo karakteristično postojanje zasebnih inicijativa kao npr. Platforma 112 koja je radila monitoring pregovora iz sjene za Poglavlje 23, Zelena akcija bila je dio nekoliko različitih inicijativa ali je najviše pažnje posvetila aktivnostima koje se tiču Poglavlja 27 (Okoliš). Pred kraj zatvaranja posljednjeg poglavlja 14 udruženih organizacija objavilo Zajedničko mišljenje hrvatskih organizacija civilnog društva o spremnosti Republike Hrvatske na zatvaranje pregovora u Poglavlju 23, što je pokazalo punu spremnost OCD da djeluju udruženim snagama i imalo je značajnog odjeka u Briselu.³⁰

II. Modeli saradnje civilnog društva i institucija vlasti u Bosni i Hercegovini u procesu pristupanja Evropskoj uniji

Uloga civilnoga društva u procesu pristupanja BiH Evropskoj uniji uslovljena je ponajprije strateškim pristupom i zahtjevima Evropske komisije o ulozi civilnoga društva u procesu proširenju EU-a, ali i iskustvima iz zemalja regiona. Izvještaji i mišljenja EK³¹ kontinuirano ističu da je ojačano civilno društvo ključna komponenta bilo kojeg demokratskog društva i kao takva treba biti prepoznata od strane javnih institucija. Iako je podnijela zahtjev za sticanje statusa kandidata još 2016. godine BiH još uvijek ima status potencijalnog kandidata budući da ni nakon šest godina nije suštinski ispunila prioritete koji su navedeni u Mišljenju Evropske komisije kao preduslov za napredak u procesu pristupanja odnosno dobijanje kandidatskog statusa i eventualno započinjanje pristupnih pregovora. Shodno tome, BiH je prema zadnjem Izvještaju o napretku³² ocijenjena da je ostvarila ograničen napredak u ispunjavanju ključnog prioriteta iz Mišljenja EK o osiguravanju podsticajnog okruženja za civilno društvo.³³

²⁸ Đokić, I.; Sumpor, M. (2013) The Role of Croatian Civil Society Organisations in the European Union Accession Process.

²⁹ Ibid.

³⁰ Bosanac, G. (2014), Civilno društvo i pristup Evropskoj uniji: iskustva iz Hrvatske, www.eu-monitoring.ba.

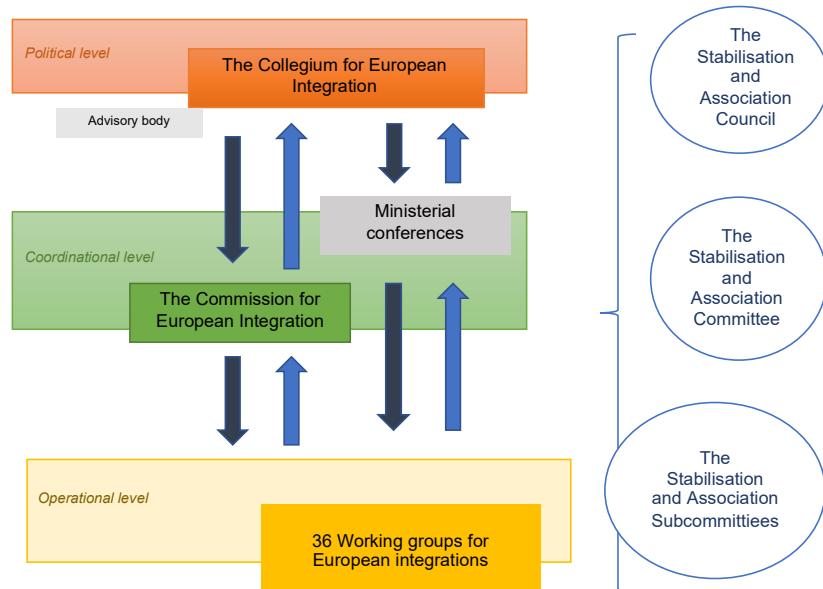
³¹ Izvještaj EK o napretku BiH, Mišljenje Evropske komisije o spremnosti BiH za dobijanje statusa kandidata i otvaranje pregovora.

³²Izvještaj o napretku BiH za 2021. godinu, https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf.

³³ Ibid.

Paralelno sa zvaničnim podnošenjem zahtjeva za sticanje statusa kandidata Odlukom o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH³⁴ uspostavljen je sistem s ciljem da osigura jedinstven stav BiH o svim pitanjima koja se odnose na EU, uključujući učešće u tijelima uspostavljenim u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). U tom smislu, Vijeće ministara BiH je navedenom Odlukom definisalo zajednička tijela u okviru sistema koordinacije, njihov sastav, nadležnosti i međusobne odnose. (Slika 6)

Slika 6. Sistem koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini



Navedenom Odlukom učešće organizacija civilnog društva predviđeno je u okviru Komisije za evropske integracije i Radnih grupa za evropske integracije (Radne grupe) na način da „*u zavisnosti od potreba radne grupe, predsjedavajući radne grupe, uz saglasnost njegovih zamjenika, može pozvati predstavnike drugih institucija sa svih nivoa vlasti u BiH, nevladinih organizacija, naučne i stručne radnike i sve druge koje nisu njeni članovi da učestvuju u njenom radu.*“³⁵ Mogućnost učešća OCD u radu Komisije za evropske integracije predviđena je na način da se predstavnici nevladinog sektora pozivaju na prijedlog predsjedavajućeg a na osnovu prethodno osigurane saglasnosti svih njenih stalnih članova u svojstvu dopunskih članova Komisije prema pitanjima koja su predmet razmatranja Komisije.³⁶

³⁴ "Službeni glasnik BiH" br. 72/16 i 35/18.

³⁵ Član 9. stav (7) Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 72/16 i 35/18).

³⁶ Član 7. stav (3) Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 72/16 i 35/18).

Međutim, i pored predviđene mogućnosti učešća OCD u tijelima sistema koordinacije u dosadašnjim aktivnostima nijedna organizacija civilnog društva nije učestvovala na način da je prisustvovala sastancima radnih grupa ni Komisije. U tom smislu, iako ne postoje Odlukom, Poslovnikom o radu radnih grupa ili nekim drugim dokumentom jasno formulisani kriteriji i načini pozivanja OCD kao ni jasno definisana uloga OCD u sistemu koordinacije ni sama praksa nijeinicirala detaljniju razradu navedenog.

U periodu 2016. – 2021. Radne grupe su radile u nekoliko navrata prema potrebama ispunjavanja obaveza iz procesa pristupanja BiH Evropskoj uniji. Prvi veliki zadatak uspostavljenog sistema koordinacije je bio 2017. /18. godine u svrhu koordinacije procesa davanja odgovora na pitanja iz Upitnika EK a koji je BiH dobila nakon što je podnijela zvanični zahtjev za sticanje statusa kandidata. Organizacije civilnog društva su bile pozvane da učestvuju u davanju odgovora na određena pitanja i to samo na ona koja su konkretno zahtijevala odgovore civilnog društva. Dakle, učešće je u najvećoj mjeri bilo diktirano prirodom pitanja. Međutim, i u tom slučaju njihovo učešće se odvijalo van okvira sistema koordinacije na način da OCD nisu učestvovali u radu Radnih grupa gdje je to formalno bilo moguće nego je DEI objavila javni poziv kojim je pozvala OCD za dostavljanje odgovora na konkretna pitanja iz Upitnika i održala radionicu na kojoj su prezentirane smjernice za pripremu odgovora. Međutim, opšta procjena saradnje od strane Direkcije za evropske integracije je da je odziv organizacija civilnog društva bio "nedovoljan, s obzirom da je prikupljeno 177 odgovora koje je dostavilo 17 organizacija."³⁷ Sličan utisak su imale i intervjuisane organizacije civilnog društva budući da su cijenile da i pored javnog poziva cijeli proces odgovaranja na pitanja iz Upitnika nije bio transparentan.³⁸

U toku 2020. i 2021. godine tijela u okviru sistema za koordinaciju evropskih poslova ponovo su počela sa radom u cilju izrade Programa integrisanja BiH u EU (PI). U tu svrhu Radne grupe su također bile aktivirane ali i ovaj put bez učešća predstavnika organizacija civilnog društva. Iako je cijela dinamika oko izrade PI bila daleko od zadovoljavajuće budući da u konačnici nije rezultirala izradom dokumenta, organizacije civilnog društva nisu učestvovali niti su konsultovane ni u jednoj fazi izrade navedenog programa.

BiH još uvijek nema jasan plan o izgledu buduće pregovaračke strukture koja će voditi pregovore sa Evropskom unijom niti u kojoj mjeri će pratiti strukturu trenutnog sistema koordinacije. Shodno tome trenutno ne postoji ni vizija o ulozi organizacija civilnog društva u procesu evropskih integracija i načinima njihovog učešća.³⁹ S druge strane, iako intervjuisane bh. organizacije civilnog društva smatraju da bi njihovo učešće u Radnim grupama u okviru sistema koordinacije dalo najbolje rezultate u kontekstu saradnje između organizacija civilnog društva i institucija vlasti u oblasti evropskih

³⁷ Odgovori iz upitnika s predstvincima Direkcije za evropske integracije, juni/juli 2022.

³⁸ Odgovori iz upitnika s predstvincima Sarajevskog otvorenog centra i Pan-europske Unije BiH, juni/juli 2022.

³⁹ Odgovori iz upitnika s predstvincima Direkcije za evropske integracije, juni/juli 2022.

integracija,⁴⁰ primjetan je nedostatak inicijative u tom smjeru na način jasno razrađenog prijedloga sadržaja takve saradnje te jače vokalizacije prema onima sa kojima je potrebno u dogovoru donijeti rješenja.

Međutim, ono što se može zaključiti analizom Odluke o sistemu koordinacije jeste da postoji određena veza sistema i buduće pregovaračke strukture što upućuje da se ipak, u određenoj mjeri, namjeravaju iskoristiti trenutne strukture u početnim fazama pristupnih pregovora a moguće i prilikom uspostavljanja pregovaračke strukture. Naime, predviđeno je da će Radne grupe biti zadužene da „*učestvuju u procesu screeninga od strane Evropske komisije, a koji prethodi pokretanju pregovora o pristupanju, pripremaju nacrt pregovaračkih pozicija ispred Bosne i Hercegovine u okviru pretpripravnih pregovora i dr.*“⁴¹ odnosno „*u okviru pretpripravnih pregovora, radne grupe, uz njihovo kadrovsko jačanje, vršit će funkciju pregovaračkih timova ispred Bosne i Hercegovine po pojedinačnim oblastima pravne stečevine Evropske unije.*“⁴²

Pod pretpostavkom da se pod pojmom „pregovarački timovi“ mislilo na pregovaračke radne grupe, u tom slučaju, mogućnost učešća organizacija civilnog društva u pregovaračkoj strukturi bi bila u okviru pregovaračkih radnih grupa. Ukoliko se mislilo na pregovarački tim to bi bila i izvjesna inovacija u odnosu na uporedna iskustva budući da u svim u svim primjerima iz regionala (izuzev Srbije) organizacije civilnog društva su imale i imaju mogućnost učešća u okviru pregovaračkih radnih grupa ali ne i pregovaračkog tima. U ovom slučaju moraće se voditi računa o ulozi i svrsi učešća predstavnika organizacija civilnog društva u oba tijela pregovaračke strukture budući da će djelokrug rada biti drugačiji.

Međutim, izvjesno je da će operativno - tehnički dio posla obavljati pregovaračke radne grupe. Ukoliko ne dođe do nekih izmjena predviđena mogućnost učešća OCD u radu Radnih grupa će ostati ista kao i do sada: mogući pozivi po potrebi, bez prava odlučivanja, bez jasnih smjernica na koji način bi se organizacije civilnog društva pozivale, bez jasnih kriterija na osnovu kojih bi se odlučivalo o učešću OCD u radu Radne grupe, da li o učešću OCD odlučuje isključivo predsjedavajući i njegovi zamjenici ili o tome odlučuje cijela Radna grupa, da li ostali članovi Radne grupe mogu predložiti pozivanje OCD na sastanke radnih grupa, koje su tačno obaveze predstavnika OCD u radu Radne grupe i sl.

Dodatno, ako se uzme u obzir dosadašnja praksa pozivanja OCD u rad Radnih grupa odnosno odsustvo iste, bojazan je da će se takav trend i nastaviti aludirajući da javni sektor još uvijek nema jasnú predodžbu o važnosti civilnoga društva kao partnera u procesu evropskih integracija gdje dominira mišljenje da je javni sektor isključivo

⁴⁰ Odgovori iz upitnika s predstvincima Sarajevskog otvorenog centra i Panueropske Unije BiH, juni/juli 2022.

⁴¹ Član 10., stav (7), alineja a Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 72/16 i 35/18).

⁴² Član 10., stav (7), alineja f Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 72/16 i 35/18).

mjesto unutar kojeg se kreira javna politika. Bitan iskorak u pravom smjeru jeste izrada Strategije komuniciranja institucija BiH o procesu pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji od kandidatskog statusa do članstva⁴³ kojom je civilno društvo prepoznato kao ključni partner institucija u BiH u komuniciranju o procesu evropskih integracija čije kritičko posmatranje, analiziranje i izvještavanje o procesu je ključno za percepciju javnosti. Međutim, da bi se spomenuta predodžba u potpunosti promijenila uloga civilnog društva ne može se ograničiti samo na pružanje i primanje informacija već se ona prije svega odnosi i na aktivno učešće civilnog sektora u definisanju politika i strategija.

Strateška percepcija civilnog društva kao ključnog partnera institucija u BiH u komuniciranju o procesu evropskih integracija u kombinaciji sa mogućnošću učešća u strukturama za koordinaciju procesa evropskih integracija uključujući i buduću pregovaračku strukturu daje dobru osnovu za dijalog između javnog i civilnog sektora te efikasnog uključivanja civilnog sektora u tehnički dio procesa evropskih integracija ali s druge strane i organizovanje unutar samog civilnog korpusa.

Bitno je napomenuti i važnost segmenta samoorganizacije OCD s ciljem jačanja vokalizacije zahtjeva, povećanja vjerovatnoće ali i prihvatanja OCD kao ravnopravnih partnera u procesu evropskih integracija. U bh. praksi primjetno je odsustvo samorganizovanja OCD na način da se kreirao mehanizam utjecaja na procese odlučivanja i forum za usaglašavanje stavova oko kojeg bi se okupio veći broj OCD. Prema nekim mišljenjima⁴⁴ navedeni nedostatak "autentične inicijative samog bosanskohercegovačkog civilnog društva" je posljedica nekoliko razloga koji se kreću od nepoznavanja funkcionalnosti javne uprave, sistema kreiranja javnih politika i načina kako OCD mogu u tome učestvovati do zadovoljavanja isključivo potreba svog članstva ili uskog kruga određenih društvenih ili interesnih grupa.⁴⁵ Sve to doprinosi podijeljenosti bh. civilnog društva koje se ogleda u postojanju organizacija koje su naslonjene na etnonacionalne koncepte i koje ovise o sredstvima iz lokalnih fondova i organizacije okrenute projektima koje svoju energiju i resurse usmjeravaju na razvoj i provedbu projekata koje finansira međunarodna zajednica zanemarujući pritom zagovaračku komponentu svoga djelovanja.⁴⁶

Pozitivan iskorak u kontekstu sudjelovanja OCD u procesu osiguravanja transparentnosti i praćenju napretka u procesu evropskih integracija napravljen je pokretanjem Inicijative za monitoring evropskih integracija u BiH 2013. godine kao neformalne koalicije OCD s ciljem praćenja reformi u procesu pristupanja EU sa

⁴³Strategija komuniciranja institucija BiH o procesu pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji od kandidatskog statusa do članstva, https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/strategija-komuniciranja-institucija-bih-o-procesu-pristupanja-bosne-i-hercegovine-evropskoj-uniji-od-kandidatskog-statusa-do-clanstva_1608888201.pdf.

⁴⁴Daguda, A. (2022); Why Is Bosnia's Civil Society Silent?, [https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/why-bo-zeravcic-g-\(2018\)-razvoj-civilnog-drustva-u-bihs-pod-utjecajem-eu](https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/why-bo-zeravcic-g-(2018)-razvoj-civilnog-drustva-u-bihs-pod-utjecajem-eu); Žeravčić, G. (2018) Razvoj civilnog društva u BiH pod utjecajem Europske Unije, Doktorska disertacija.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

fokusom na pitanja demokratije, vladavine prava te ljudskih prava.⁴⁷ Po prvi put, uspostavljanjem ove Inicijative, sudjelovanje OCD u praćenju napretka procesa evropskih integracija dobilo je organizovaniji oblik. Međutim, iako još uvijek aktivna, Inicijativa se nije do kraja uspjela nametnuti kao neizbjježan partner u procesu. Osim očiglednog odsustva vizije institucija vlasti za uključenost OCD u proces evropskih integracija djelimična odgovornost je u tome da i nakon skoro deset godina od svog formiranja Inicijativa je ostala forum bez veće povezanosti sa manjim OCD, akademskom zajednicom i medijima što je direktno doprinijelo deficitom društvenog legitimeta i uticaja na opštu javnost u BiH.⁴⁸

Nedovoljno iskorištem potencijal na čijim temeljima se takođe može razvijati ukrupnjivanje OCD kroz oblasti/sektore u kojim djeluju vidimo i kroz platformu Euresurs – www.EUresurs.ba. Kroz projekat Resursni centar za BiH civilno društvo u EU integracijama, finansiran od Evropske unije, po oblastima u kojima djeluju sublimirani su svi projekti koje EU finansira od 2018. godine do danas. Samim tim napravljena je poveznica po oblastima/sektorima preko 60 OCD koje realizuju različite projekte. Te oblasti (kulturna, politički pluralizam, prava žena, antikorupcija, izbori, ljudska prava i demokratija, mediji, mladi, obrazovanje, preduzetništvo i lokalna ekonomija, socijalna inkluzija i socijalno preduzetništvo, zaštita okoliša i klimatske promjene, zdravstvo) u bliskoj su vezi sa temema pregovaračkih poglavlja. Međutim, većina OCD je i dalje primarno zainteresovana za realizacijom projektnih ciljeva, tj. nedostaje zajednička vizija i samoorganizovanje (umrežavanje) po pomenutim oblastima kako bi se organizacije koje djele slične misije, rade da komplementarnim strateškim pravcima, snažnije uvezale te time bile znatno kredibilniji partner institucijama vlasti u predstojećim koracima procesa pristupanja EU.

⁴⁷ Više informacija na <https://eu-monitoring.ba/o-inicijativi/>.

⁴⁸ Ibid.

III. Generalna razmatranja i preporuke

Pristupanje Evropskoj uniji ne podrazumijeva proces koji isključivo pripada izvršnoj i zakonodavnoj vlasti jedne države već se odnosi na sve uključujući i civilno društvo stoga uključenost svih u taj proces je od velike važnosti. Dakle, partnerstvo između javnog i civilnog sektora u procesu evropskih integracija predstavlja važan element u stvaranju šireg društvenog konsenzusa u vezi pristupanja jedne države Evropskoj uniji. Iz tog razloga kreiranje dijaloga između javnog i civilnog sektora, uključivanje civilnog sektora u tehnički dio procesa evropskih integracija kao i organizovanje unutar samog civilnog korpusa je od velike važnosti.

Uporedna iskustva zemalja iz procesa pristupanja Evropskoj uniji pokazuju da civilno društvo ne samo što se ne bi trebalo distancirati od te odgovornosti, već naprotiv, ono mora veoma aktivno tražiti da od najranijih faza u procesu dijeli odgovornost za proces reformi u društvu, jer to onda podrazumijeva i da je samo u njega uključeno.

Kako bi se postigao što veći stepen partnerstva između javnog i civilnog sektora u procesu pristupanja Bosne i Hercegovine u EU prvenstveno je potrebno da svako od aktera shvati da ima svoju ulogu u procesu evropskih integracija, i država i civilno društvo, te da jedno ne isključuje drugo već naprotiv da je riječ o komplementarnim segmentima istog procesa koji samo u koordinaciji mogu dovesti do krajnjega cilja, a to je prije svega prosperitetno demokratsko društvo u funkciji građana a zatim i punopravno članstvo u EU.

S obzirom na navedeno, Bosna i Hercegovina će neminovno morati intenzivirati saradnju ne samo uključivanjem organizacija civilnog društva u strukture uspostavljene za koordinaciju procesa evropskih integracija a sutra i vođenje pregovaračkog procesa već će morati intenzivirati jačanje saradnje sa OCD kroz unaprijeđenje okvirnih zakonodavnih i institucionalnih mehanizama saradnje. To se odnosi i na saradnju između organizacija civilnog društva i parlamenta pogotovo u okviru pristupnih pregovora budući da se u duhu nove metodologije pristupanja parlamenti vide kao suštinski dio pregovaračke strukture u okviru svojih nadležnosti odnosno kontrole i nadzora nad vođenjem pristupnih pregovora koje vodi izvršna vlast.

Shodno tome, na bazi uporednih iskustava Crne Gore, Srbije, Hrvatske, Slovenije, Sjeverne Makedonije i BiH, formulisane su i sljedeće preporuke:

Generalne preporuke

- 1 Od velike važnosti je prepoznavanje i razumijevanje složenosti i dinamike procesa evropskih integracija pogotovo pristupnih pregovora i uključivanje svih raspoloživih kapaciteta u taj proces, u cilju jačanja analitičkih i stručnih kapaciteta u javnoj upravi;

- 2 Model saradnje između institucija vlasti i organizacija civilnog društva treba izabrati konsenzusom institucija i OCD, a koji bi se dodatno nadograđivao tokom procesa pregovora između BiH i EU;

Preporuke institucijama vlasti

- 3 Uključiti OCD u sve faze procesa evropskih integracija, počevši od izrade strateških okvira, njihove provedbe, kao i praćenja.
- 4 Ubrzati izradu sveobuhvatnog strateškog dokumenta za saradnju institucija vlasti i organizacija civilnog društva i pratećeg akcionog plana. U okviru navedene strategije potrebno je predvidjeti uključivanje civilnog društva u strukture za koordinaciju procesa evropskih integracija uključujući i pripremu analitičkog pregleda zakonodavstva i pregovaračkih pozicija za pregovaračka poglavlja EU;
- 5 Komunikacija procesa evropskih integracija države mora biti što je moguće više transparentna. Pravovremena i transparentna razmjena informacija je neophodna zbog održavanja većeg povjerenja građana u svrhu pristupanja EU;
- 6 Pohvalno je da su OCD Strategijom komunicirana institucija BiH o procesu pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji od kandidatskog statusa do članstva već prepoznate kao važan partner u procesu pristupanja (pregovora) te preporuka je da izrada budućih akcionih planova za sprovođenje navedene Strategije a koji će obuhvatiti i ulogu OCD u procesu bude u konsultacijama i saradnji sa organizacijama civilnog društva;
- 7 Za potrebe uključivanja predstavnika organizacija civilnog društva u strukturu za koordinaciju procesa evropskih integracija potrebno je sprovesti unutar-institucionalnu analizu postojećeg stručnog kadra i objaviti transparentan javni poziv za predstavnike civilnog društva organizacije koji bi se mogli pridružiti relevantnim Radnim grupama. U određenim oblastima poput borbe protiv korupcije, zaštite ljudskih prava, vladavine prava i/ili okoliša organizacije civilnog društva posjeduju visok stepen znanja, iskustva i kompetencija, te na toj osnovi mogu biti uključene i angažovane u procese donošenja javnih politika, kao i procese njihove provedbe i evaluacije. Uporedna iskustva zemalja regiona pokazuju da učešće organizacija civilnog društva u pregovaračkim radnim grupama se pokazuje kao sve veći imperativ u procesu pristupanja EU, a ujedno i povećava transparentnost i otvorenost rada institucija vlasti;
- 8 Neophodno je što prije zajednički definisati ulogu i način uključivanja predstavnika organizacija civilnog društva u uspostavljene strukture za potrebe koordinacije procesa evropskih integracija, odgovornosti predstavnika

- organizacija civilnog društva, način imenovanja i izbora predstavnika organizacija civilnog društva, prava i obaveze predstavnika organizacija civilnog društva;
- 9 Uspostaviti inkluzivan, efikasan i transparentan proces selekcije članova radnih grupa iz organizacija civilnog društva;
 - 10 Predstavnicima OCD u okviru Radnih grupa omogućiti pristup relevantnim informacijama, analizama i podacima;
 - 11 Neophodno je od samog početka ravnopravno uključiti organizacije civilnog društva u konsultacije u vezi uspostavljanja pregovaračke strukture. U tom smislu je potrebno da se što prije zajednički definiše model saradnje i to u inicijalnoj fazi konsultacija u uspostavljanju pregovaračke strukture u BiH. Osim što će doprinijeti boljem razumijevanju budući da pregovaračke strukture i civilno društvo na taj način mogu krenuti od iste osnove razumijevanja procesa to je potrebno i u svrhu definisanja njihove uloge i djelokruga rada u okviru tijela u pregovaračkoj strukturi kako bi se izbjeglo stvaranje paralelizma u strukturi i stvaranje neefikasne provedbe procesa evropskih integracija;
 - 12 Omogućiti finansijska sredstava za tehničku podršku za učešće OCD u Radnim grupama kako bi se olakšalo i ohrabriло njihovo djelovanje u pregovorima;
 - 13 Uspostaviti efikasniju saradnju između parlamenta i organizacija civilnog društva je od velikog značaja. Uporedna iskustva zemalja iz primjera pokazuju da su OCD upravo kroz parlamente prvobitno bile prepoznate kao relevantni partneri u procesu evropskih integracija. Također, uključivanjem organizacija civilnog društva u radna tijela parlamenta koja se bave praćenjem pristupnih pregovora doprinosi se većoj transparentnosti procesa evropskih integracija, kao i dostupnosti informacija širem krugu građana.

Preporuke organizacijama civilnog društva

- 14 Da bi se što lakše formulisali stavovi i učešće u strukturama upostavljenim za vođenje procesa evropskih integracija pogotovo u procesu vođenja pregovora potreban je veći nivo samoorganizacije civilnog društva. Jedino "zbijanjem redova" te uvezivanjem i stručnošću organizacija civilnog društva i ljudskih kapaciteta civilno društvo će biti u mogućnosti da odgovori zahtjevnim fazama u procesu pristupanja i očekivanoj ulozi civilnog društva u tom procesu - vokalizacija zajedničkih interesa OCD kako u odnosu na donatore tako i predstavnike vlasti;

- 15 Organizacije civilnog društva u Bosni i Hercegovini trebaju da što prije da razmotre i predlože adekvatan prijedlog modela za njihovo učešće u uspostavljenim strukturama za koordinaciju procesa pristupanja EU. U tom smislu potrebno je iskoristiti već postojeće predviđene mogućnosti učešća u tijelima sistema koordinacije procesa evropskih integracija u BiH te predložiti načine učešća. Postignuti dogovor može poslužiti kao odlična osnova za unaprijeđenje saradnje u kasnijim fazama procesa pristupanja;
- 16 Kontinuirana edukacija OCD. Neophodno je dobro poznавanje procesa evropskih integracija pogotovo suštine pregovora o članstvu kako bi OCD bile u prilici da doprinesu pristupnim pregovorima i procesu pristupanja u cjelini, na odgovarajući način;
- 17 Održavanje tematskih edukacija bi omogućile OCD da se bolje upoznaju sa pravnom stečevinom EU kako bi efikasnije koristile svoje kapacitete i znanja u procesu donošenja odluka i politika, kao i utvrđivanju pregovaračkih pozicija, ali i u dijelu praćenja samih pregovora i provedbe preuzetih obaveza.

Organizacije civilnog društva u BiH već imaju nekoliko mogućnosti na raspolaganju:

- Direkcija za evropske integracije kontinuirano organizuje obuke na teme vezane za proces evropskih integracija na koje OCD imaju mogućnost prijave.⁴⁹
- EU instrument pomoći koji je otvoren za BiH a koji mogu koristiti OCD – P2P (People2People).⁵⁰

- 18 Potrebno je izraditi okvir djelovanja koji će sadržavati jasno razrađene korake za praćenje i učešće u samom procesu pristupanja EU. Proces pregovora o pristupanju je proces koji je okarakterisan unaprijed definisanim procedurama, kratkim vremenskim rokovima u donošenju odluka te razmjenom velikog broja informacija i dokumenata. Shodno tome a u cilju efikasnog djelovanja u okviru samog procesa neophodna je priprema OCD;
- 19 OCD trebaju nastaviti biti glasne i raditi na vlastitoj izloženosti kako prema javnoj upravi kako bi se povećao pritisak, tako i javnosti općenito da podigne svijest. U tu svrhu potrebna je veća saradnja sa medijima i veća prisutnost u medijima;
- 20 Koristeći savjetodavno tijelo kao forum OCD trebaju pristupiti ulozi u kreiranju politike što proaktivnije sa punom ozbiljnošću, odgovornošću i posvećenošću u pružanju pravovremenih, korisnih i realnih prijedloga za unapređenje kako položaja i uloge civilnog društva tako i reformskih procesa.

⁴⁹Član 7. Odluke o obukama u oblasti evropskih integracija - Neslužbeni prečišćeni tekst, https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/odluka-o-obukama_1602850890.pdf.

⁵⁰ Više informacija na https://europa.ba/?page_id=538.