Finansira Evropska unija

Komparativna analiza pravnih i institucionalnih mehanizama saradnje između organizacija civilnog društva i institucija vlasti u procesu pristupanja Evropskoj uniji

(Avgust, 2022. godina)

CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ИНИЦИЈАТИВА

Sadržaj

Skraćenice---------- 2

Lista grafikona ---------- 3

Uvod ---------- 4
Metodologija i tok istraživanja ---------- 6

I. Proces pristupanja Evropskoj uniji ---------- 8
1.1. Faze procesa pregovora o pristupanju Evropskoj uniji----------10

II. Iskustva zemalja regiona u institucionalizaciji dijaloga između javnog i civilnog sektora u procesu evropskih integracija ----------14
A. Iz ugla država članica EU: Republika Hrvatska i Republika Slovenija ----------14
2.1. Proces pristupanja Republike Hrvatske Evropskoj uniji ----------14
2.1.1. Institucionalizacija dijaloga između javnog i civilnog sektora u procesu evropskih integracija----------16
2.2. Proces pristupanja Slovenije Evropskoj uniji----------19
2.2.1. Institucionalizacija dijaloga između javnog i civilnog sektora u procesu evropskih integracija----------21

B. Iskustva zemalja kandidata iz procesa pristupanja Evropskoj uniji ----------23
2.3. Hronologija odnosa Republike Srbije i Evropske unije----------23
2.3.1. Pravni i institucionalni mehanizmi saradnje između organizacija civilnog društva i institucija vlasti u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji--------25
2.3.2. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji ----------28
2.4. Hronologija odnosa između Crne Gore i Evropske Unije----------31
2.4.1. Pravni i institucionalni mehanizmi saradnje organizacija civilnog društva sa izvršnom i zakonodavnom vlašću Crne Gore u procesu pristupanja Evropskoj Uniji ---33
2.4.2. Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore ----------36
2.5. Proces pristupanja Republike Sjeverne Makedonije Evropskoj uniji ----------37
2.5.1. Pravni i institucionalni mehanizmi saradnje između organizacija civilnog društva i institucija vlasti u procesu evropskih integracija Republike Sjeverne Makedonije 41
2.5.2. Nacionalna Konvencija o Evropskoj uniji u Republici Sjevernoj Makedoniji--45

III. Bosna i Hercegovina i modeli saradnje civilnog društva i institucija vlasti u Bosni i Hercegovini u procesu pristupanja Evropskoj uniji----------47
3.1. Hronologija procesa pristupanja BiH Evropskoj uniji ----------47
3.2. Institucionalni i zakonodavni okvir saradnje organizacija civilnog društva i institucija vlasti u BiH u procesu evropskih integracija----------51
3.3. Samorganizacija civilnog društva u procesu evropskih integracija u Bosni i Hercegovini ----------55
3.4. Učešće organizacija civilnog društva u sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH ----------56
3.5. Budući modeli saradnje civilnog društva i institucija vlasti u procesu pristupanja Bosne i Hercegovine EU----------58

IV. Zaključna razmatranja i preporuke kroz komparativnu analizu----------60
Preporuke----------65

Prilog 1. Spisak održanih intervjua i dostavljenih upitnika----------78

Prilog 2. Prijedlog okvira djelovanja organizacija civilnog društva u procesu pregovora između Bosne i Hercegovine i Evropske unije ----------79

Prilog 3. Prijedlog za uključivanje organizacija civilnog društva u rad tijela u okviru sistema za koordinaciju evropskih poslova u BiH uključujući i proces pregovora ----------84

Skraćenice	
NKEU	Nacionalni Konvent o Evropskoj uniji
OCD	Organizacije civilnog društva
EI	Evropske integracije
DEI	Direkcija za evropske integracije
PI	Program integrisanja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju
EK	Evropska komisija
Mišljenje EK ili *Avis*	Mišljenje Evropske komisije o spremnosti BiH za dobijanje statusa kandidata i otvaranje pregovora
NKEICG	Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore
NPAA	Nacionalni program za usvajanje EU *acquis*
NSEI	Nacionalnog savjeta za evropske integracije Skupštine Republike Sjeverne Makedonije
SEI	Sekretarijat za evropske integracije
NKEU-RSM	Nacionalna konvencija o Evropskoj uniji u Republici Sjevernoj Makedoniji
Odluka o sistemu koordinacije	Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH
Vijeće EU	Vijeće Evropske unije
RSM ili Sjeverna Makedonija	Republika Sjeverna Makedonija
Radne grupe	Radne grupe uspostavljenje u okviru pregovaračkih struktura

Lista grafikona

Grafikon 1	Faze procesa pristupanja Evropskoj uniji	11
Grafikon 2	Tematski klasteri prema revidiranoj metodologiji Evropske unije	13
Grafikon 3	Pregovaračka struktura Republike Hrvatske	18
Grafikon 4	Pregovaračka struktura Republike Slovenije	22
Grafikon 5	Pregovaračka struktura Republike Srbije do 2021. godine	26
Grafikon 6	Pregovaračka struktura Republike Srbije od 2021. godine	27
Grafikon 7	Pregovaračka struktura Crne Gore	34
Grafikon 8	Pregovaračka struktura Republike Sjeverne Makedonije	41
Grafikon 9	Hronologija odnosa Bosne i Hercegovine i Evropske unije	49
Grafikon 10	Sistem koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini	51
Grafikon 11	Pregled podrške javnosti procesu evropskih integracija 2016.-2020.	56
Grafikon 12	Uporedni prikaz saradnje između organizacija civilnog društva i institucija vlasti u procesu pristupanja EU	63

Uvod

Proces pristupanja Evropskoj Uniji, ili kako se još zove proces evropskih integracija, predstavlja proces složenih pravnih, političkih i ekonomskih reformi društva i države. Pristupanje Evropskoj uniji ne podrazumijeva samo proces koji isključivo pripada izvršnoj i zakonodavnoj vlasti jedne države već se odnosi na sve segmente društva uključujući i civilno društvo.

Partnerstvo između javnog i civilnog sektora u procesu evropskih integracija s ciljem stvaranja šireg društvenog konsenzusa u vezi pristupanja države Evropskoj uniji je osnova procesa i preduslov njegove uspješnosti. U tom smislu predstavlja nezaobilazan segment ne samo u kontekstu napretka u procesu već i u kontekstu uticaja na javni sektor na izvršavanje obaveza u procesu pristupanja kao i u infomisanju šire javnosti o napretku u procesu evropskih integracija. Iz tog razloga od velike je važnosti kreiranje adekvatnih struktura i oblika saradnje između civilnog sektora i javnih institucija, uključivanje civilnog društva u tehničke segmente procesa evropskih integracija ali i s druge strane "ukrupnjavanje" samog civilnog sektora u cilju jačanja vlastitih kapaciteta, vokalizacije zahtjeva kao i uticaja na institucije vlasti.

Posebno složeno je učešće civilnog društva u procesu pregovora države za članstvo u EU budući da organizacije civilnog društva (u daljem tekstu: OCD)[1] trebaju da zagovaraju određena pitanja, ali i da pruže podršku javnim strukturama u osiguranju višeg i kvalitetnijeg stepena sprovođenja reformi a kako bi se u konačnici obezbjedila saglasnost građana za članstvo u EU. Budući da se najveći dio pregovora upravo vodi "unutar kuće" gdje pregovaračke pozicije trebaju da oslikavaju usaglašene stavove svih aktera, iskustva zemalja iz regiona potvrđuju da osiguravanje saglasnosti građana za članstvo u EU je jedan od inicijalnih razloga zašto se javni sektor odlučuje na uključivanje OCD u pregovaračke strukture i to već od samog početka pristupnih pregovora. Kroz dijalog u okviru pregovaračkih struktura o tome kako i kojom dinamikom preuzeti i provesti pravnu stečevinu EU u određenim oblastima nastaju partnerski odnosi između resornih ministarstava i organizacija civilnog društva koji su zajednički posvećeni rješavanju tih izazova.

Evropska komisija (u daljem tekstu: EK) nikada nije formalno definisala izgled modela saradnje između institucija vlasti i civilnog društva koje je potrebno uspostaviti. Modele i oblike saradnje diktirala je sama praksa odnosno iskustva zemalja u procesu pristupanja EU. Poučena iskustvima iz kruga proširenja iz 2004. godine koje je bilo okarakterisano neadekvatnom informiranošću građana o pristupanju u EU a kasnije i iskustvom Republike Hrvatske (u daljem tekstu: Hrvatska), Evropska komisija je stavila veći fokus na potrebu za konsultacijama i uključivanjem organizacija civilnog društva u proces pristupanja. Također, Ugovorom o Evropskoj uniji izričito je navedeno da su participativna i predstavnička demokratija jedna od osnovnih

[1] Za potrebe ove Komparativne analize, termini civilno društvo, civilni sektor, organizacije civilnog društva (OCD), nevladine organizacije,i nevladin sektor biće korišteni kao sinonimi. Isto se odnosi i na termine: vlada, institucije vlasti, država.

vrijednosti na kojima se zasniva EU pa samim tim te vrijednosti postaju obavezujuće i za države u procesu pristupanja EU.[2] Nadalje, partnerstvo između civilnog sektora i javnih institucija je istaknuto i u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, zatim u političkim kriterijima za punopravno članstvo zemalja Zapadnog Balkana u EU, godišnjim Izvještajima EK o napretku kojima se prati ostvarivanje dijaloga sa civilnim društvom, kao i Mišljenjima Evropske komisije o zahtjevu za članstvo u EU. Slijedom zahtjeva iz svih navedenih dokumenata dosadašnja praksa u državama Zapadnog Balkana pokazuje 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.

S obzirom na navedeno nastojanje ove Komparativne analize jeste upravo da istraži i da osvrt na dinamiku, modele i okvire učešća organizacija civilnog društva u procesu evropskih integracija konkretnije u procesu pregovora između zemalja regiona sa Evropskom unijom. Krajnja namjera jeste da se na osnovu analiziranih iskustava i rješenja podstakne dijalog između institucija vlasti u Bosni i Hercegovini i civilnog društva o ulozi i modelu uključivanja civilnog društva u proces evropskih integracija sa fokusom na pristupne pregovore.

Razlozi koji stoje iza izbora zemalja koje su predmet ove analize su bili posve logični budući da se radi o državama sa kojima je BiH nekada dijelila isti državno - pravni sistem pa samim tim dijeli razumijevanje procesa evropskih integracija, reforme koje je potrebno sprovesti kao i izazove u procesu pristupanja EU. Nadalje, svih pet zemalja koje su bile predmet uporedne analize se nalaze u različitim fazama odnosa sa Evropskom unijom, tačnije Crna Gora, Republika Srbija (u daljem tekstu: Srbija) i Republika Sjeverna Makedonija (u daljem tekstu: RSM ili Sjeverna Makedonija) - države koje se nalaze u procesu pristupnih pregovora te Hrvatska i Republika Slovenija (u daljem tekstu: Slovenija) - zemlje koje su uspješno završile pregovarački proces i postale punopravne članice EU. Upravo ta različitost u odnosu sa EU pruža idealan prostor za pregled i usporedbu izazova i oblika saradnje između institucija vlasti i civilnog društva u procesu pristupanja EU, i prednosti i nedostaka kao i naučenih lekcija te saradnje.

U tu svrhu, prvi dio Komparativne analize posvećen je pregledu procesa pristupanja Evropskoj uniji i fazama procesa sa posebnim fokusom na proces pregovora o pristupanju EU. Cilj je da se pruži jasna slika i prikaže tok cjelokupnog procesa kako bi se što jasnije razumjela uloga ključnih aktera i institucija u procesu. Uz jasniju sliku o koracima u procesu evropskih integracija a posebno pristupnih pregovora, organizacije civilnog društva, ali i druge zainteresirane strane imaju mogućnost da kroz svoje aktivnosti budu uključene u proces pristupanja Evropskoj uniji pružanjem konkretnog doprinosa različitim instrumentima tokom samog procesa te

[2] Član 10. i 11. Ugovora o Evropskoj uniji, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF.

obavještavanjem građana o toku procesa i sadržaju pregovora.

Drugi dio se bavi problematikom ostvarivanja funkcionalnog partnerstva između javnog i civilnog sektora pružanjem uvida u pregovaračke strukture analiziranih država te identifikacijom modela saradnje između javnog i civilnog sektora odnosno načinima kojima se civilno društvo uključilo, direktno ili indirektno, u tehnički dio procesa približavanja EU. Iskustva analiziranih zemalja nam pokazuju da uprkos razlikama u pogledu formalnog statusa konkretne zemlje u procesu pristupanja EU ostvarivanje partnerstva između javnog i civilnog sektora je svakako bio izazov sa kojim se suočavala svaka država u procesu pristupanja EU ali ne i demotivirajući faktor.

Treći dio se posebno fokusira na Bosnu i Hercegovinu te analizira trenutnu fazu u procesu pristupanja Evropskoj uniji, okvire saradnje između institucija vlasti i OCD uključujući mogućnosti učešća organizacija civilnog društva u uspostavljenoj strukturi za koordinaciju procesa evropskih integracija.

U zadnjem dijelu Komparativna analiza elaborira sličnosti u pristupima, evidentiraju se zajednički problemi ali i prednosti uključivanja organizacija civilnog društva u proces evropskih integracija. Također, na osnovu završene uporedne analize i identifikovanih nedostataka ali i dobrih primjera daju se preporuke u svrhu postizanja što višeg stepena partnerstva između vladinog i nevladinog sektora te omogućavanja učešća organizacija civilnog društva u procesu pristupanja BiH Evropskoj uniji.

Jedan od bitnih segmenata saradnje između institucija vlasti i organizacija civilnog društva jeste sudjelovanje OCD u procesu programiranja predpristupne pomoći međutim navedeni segment neće biti predmetom analize ovog dokumenta.

Metodologija i tok istraživanja

Metodologija korištena za izradu Komparative analize uključuje metodu analize sadržaja i empirijskog istraživanja dok se tok istraživanja sastojao iz tri dijela: prikupljanje i obrada podataka te sinteza istraživanja sa preporukama.

Metoda analize sadržaja zasnivala se na obradi sekundarnih izvora u vidu domaćeg i regionalnog zakonodavstva i drugih dokumenata relevatnih za temu istraživanja poput raznih članaka, uporednih analiza, doktorskih disertacija, studija na konkretnu temu i sl. U okviru ove metode, izvršena je i analiza sadržaja web stranica organizacija civilnog društva te izvršnih i zakonodavnih institucija vlasti koje su bili predmet analize.

Empirijski dio istraživanja se bazirao na dva pristupa: prikupljanje kvalitativnih podataka putem upitnika i polustrukturisanih intervjua sa odabranim ispitanicima iz relevantnih institucija i organizacija civilnog društva koje su identifikovane kao relevatni akteri u procesu evropskih integracija kako u BiH tako i u regionu. U ovom dijelu korišten je pristup namjernog odabira uzorka gdje autori namjerno biraju

učesnike koji su upoznati sa određenim fenomenom koji se proučava.

Prikupljanje podataka putem upitnika vršeno je u periodu juni/juli 2022. godine, pri čemu su prikupljeni podaci od pet organizacija civilnog društva iz Sjeverne Makedonije, Crne Gore, Srbije te Bosne i Hercegovine, kao i Direkcije za evropske integracije. Upitnik za OCD se sastojao od 12 do 21 pitanja koja su se odnosila na saradnju civilnog društva sa institucijama vlasti, uključivanjem organizacija civilnog društva u pregovaračke strukture i one za koordinaciju evropskih integracija, načine i prakse informisanja i konsultovanja civilnog društva u procesu evropskih integracija, načine samoorganizacije organizacija civilnog društva i uloge tih foruma/koalicija u procesu pristupanja, saradnju OCD sa parlamentima u procesu evropskih integracija, ključne nedostatke u saradnji, viđenje uloge OCD u pregovaračkim strukturama itd.

Upitnik za Direkciju za evropske integracije se sastojao od 17 pitanja koja su se odnosila na saradnju sa civilnim društvom, uključivanjem organizacija civilnog društva u rad radnih grupa za evropske integracije, planove o pregovaračkoj strukturi itd.

Nakon prikupljanja i obrade podataka iz upitnika i sekundarnih izvora, pristupljeno je prikupljanju kvalitativnih podataka putem polustrukturisanih intervjua u mjesecu julu 2022. Od ukupno planiranih 14 konsultacija (intervju i upitnik) ukupno je održano 7, i to: četiri intervjua sa organizacijama civilnog društva iz Sjeverne Makedonije, Crne Gore, Bosne i Hercegovine te sa bivšim zaposlenikom Direkcije za evropske integracije koji je bio direktni učesnik u procesu uspostavljanja sistema koordinacije procesa evropskih integracija u BiH i u izradi potrebnih odluka i pravilnika. Intervjui su bili bazirani oko istih tematskih cjelina kao i upitnik s ciljem dopune i produbljivanja već prikupljenih informacija. Cilj ovog pristupa bio je temeljitije ući u istraživanu problematiku sa fokusom na percepcijama sudionika istraživanja.

S obzirom na vremensku ograničenost za izradu Komparativne analize te zauzetost ispitanika u nekim slučajevima je korišteno elektronsko intervjuisanje u obliku elektronske pošte. Također, namjera ove analize je bila da pozove sve identifikovane relevantne sudionike da učestvuju i podijele svoje komentare i percepcije. Međutim, pristup određenim organizacijama civilnog društva iz BiH i regiona nije bio bez izazova budući da nisu odgovorile na opetovane pozive na saradnju što je rezultiralo time da su, na kraju istraživačkog procesa, relevatni podaci prikupljeni iz javno dostupnih sekundarnih izvora ili kroz konsultacije sa drugim relevantnim akterima.

Na kraju, izvršena je sinteza podataka i izvedeni osnovni zaključci Komparativne analize na osnovu kojih su generisane preporuke za dalji razvoj dijaloga i institucionalnih mehanizama saradnje između civilnog društva i institucija vlasti u BiH a sve s ciljem učinkovitije uključenosti civilnog društva u proces evropskih integracija.

Vremenski okvir istraživanja je obuhvatio period juni i juli 2022. godine.

I. Proces pristupanja Evropskoj uniji

Svrha ovog poglavlja je višestruka. Radi boljeg razumijevanja Komparativne analize u kasnijim poglavljima neophodno je uvesti čitaoce u osnovne procesne aspekte pregovora sa EU a zatim pružiti informacije koje će omogućiti organizacijama civilnog društva u BiH da na adekvatan način prate proces pregovora o pristupanju EU i u konačnici doprinesu da cijeli proces bude transparentniji. Civilno društvo u Bosni i Hercegovini da bi moglo dati konkretan doprinos procesu i pratiti tok pregovaračkog procesa kao sljedeće faze u procesu pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji treba dobro poznavati procesne aspekte pregovora sa EU, ali i instrumente komunikacije.

U tu svrhu u Prilogu 2 je dat prijedlog u svrhu izrade okvira djelovanja OCD koji im daje mogućnost da kroz svoje aktivnosti budu uključene u proces pristupanja Evropskoj uniji pružanjem konkretnog doprinosa različitim instrumentima tokom samog procesa te obavještavanjem građana o toku procesa i sadržaju pregovora.

Proces pristupanja Evropskoj uniji sastoji od nekoliko faza i podfaza pri čemu prelazak u svaku slijedeću zavisi od ispunjavanja kriterija i koraka u svakom od dijelova procesa. *(Vidjeti Grafikon 1)*

Grafikon 1. Faze procesa pristupanja Evropskoj uniji

Prva faza	**Proces stabilizacije i pridruživanja**: a. Pripremna faza za potpisivanje SSP b. Studija izvodljivosti c. Pregovori o zaključivanju SSP d. Potpisivanje i primjena SSP
Druga faza	**Kandidatura za članstvo:** a. Podnošenje zahtjeva za članstvo b. Upitnik EK c. Mišljenje EK (*Avis*) d. Odluka Evropskog vijeća o davanju statusa kandidata za članstvo u EU i o početku pregovora
Treća faza	**Otvaranje pristupnih pregovora:** a. Pristupni pregovori b. Zatvaranje pristupnih pregovora i potpisivanje Sporazuma o pristupanju EU
Četvrta faza	**Ratifikacija Sporazuma o pristupanju Evropskoj uniji**
Peta faza	**Ulazak u članstvo Evropske unije**

Jedan od najvažnijih koraka u procesu stabilizacije i pridruživanja jeste potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (u daljem tekstu: SSP), koji predstavlja novu vrstu ugovornog odnosa između EU, sa jedne, i država Zapadnog Balkana, sa druge strane. Put od potpisivanja SSP do članstva u EU sastoji se od nekoliko faza. Dužina trajanja svake pojedinačne faze zavisi isključivo od napretka države u sprovođenju reformi, kao i uspeha u sprovođenju obaveza preuzetih potpisivanjem SSP.

Potpisivanjem SSP-a (ili Sporazuma o pridruživanju u slučaju Slovenije) države dobijaju status potencijalnog kandidata i preuzimaju obavezu otpočinjanja usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU gdje je glavni cilj obezbjediti okvir za proces usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU i za njegovo sprovođenje.

Preduslov za formalno sticanje statusa države kandidata i otpočinjanje pregovora o pristupanju jeste puna primjena i sprovođenje obaveza preuzetih SSP-om te sposobnost ispunjavanja neophodnih kriterija za članstvo u EU. Dakle, države podnose zahtjev za prijem u članstvo, Evropska komisija dostavlja državi Upitnik sa nekoliko stotina pitanja gdje na osnovu dostavljenih odgovora priprema Mišljenje Evropske komisije o spremnosti za dobijanje statusa kandidata i otvaranje pregovora (u daljem tekstu: Mišljenje EK ili *Avis)*. Svoje pozitivno ili negativno mišljenje EK dostavlja Evropskom parlamentu na razmatranje i Vijeću Evropske unije (u daljem tekstu: Vijeće EU) na odlučivanje. Evropska komisija obično u Mišljenju preporučuje Vijeću EU dodjeljivanje statusa kandidata za članstvo u EU i otvaranje pregovora o članstvu gdje Vijeće EU razmatra predloženi Avis i donosi, pozitivan ili negativan, zaključak o dodjeli kandidatskog statusa, utvrđivanju datuma i početku pregovora o članstvu. Ako je pozitivan, zaključak Vijeća EU dostavlja se Evropskom vijeću koje donosi političku odluku o kandidatskom statusu i datumu za otvaranje pristupnih pregovora.

Po okončanju pregovora Vijeće EU donosi jednoglasnu odluku o prijemu države u članstvo u EU i odobrava Ugovor o pristupanju. Konačnu odluku o tome donosi Evropsko vijeće, dok Evropski parlament većinom glasova daje saglasnost na Ugovor o pristupanju.

1.1. Faze procesa pregovora o pristupanju Evropskoj uniji

Faza pregovora o članstvu predstavlja jednu od ključnih i najzahtjevnijih faza u procesu pristupanja EU. Ona podrazumijeva pregovore o uslovima i načinu preuzimanja i provedbe pravne stečevine EU međutim bitno je napomenuti da se pregovori ne vode u doslovnom smislu te riječi. Odnosno, ne pregovara se o sadržaju pravne stečevine EU već samo o načinima i vremenskim okvirima u kojima će država kandidat preuzeti pravnu stečevinu EU u svoje zakonodavstvo.

Novi pristup pregovorima i metodologija procesa pristupanja EU usvojena je 2020. godine. U tehničkom smislu, ne razlikuje se mnogo od prethodne gdje je svako Poglavlje EU *acquis* podijeljeno u 35 pregovaračkih poglavlja te se o svakom poglavlju pregovaralo posebno. Poglavlja EU *acquis* su i dalje podijeljena na isti način gdje je ključna novina novog pristupa i metodologije formiranje tzv. tematskih *klastera*[3] koji objedinjavaju više Poglavlja EU *acquis* (pregovaračka poglavlja) *(Vidjeti Grafikon 2).* Svrha izmjena je bilo usmjeravanje političkog fokusa zemalja kandidata na ključne

[3] Eng. Clusters: skup, grupa, jato, buket.

sektore, ali i mogućnost sankcionisanja u slučaju nesprovođenja potrebnih reformi i ispunjavanja uslova.[4]

Grafikon 2. Tematski klasteri prema revidiranoj metodologiji Evropske unije

Pregovori o svakom od ukupno šest *klastera* će biti otvarani kao cjelina, nakon ispunjavanja mjerila[5]. Pregovori o ključnim reformama otvaraće se prvi i zatvarati posljednji, a napredak u ovim oblastima određuje ukupan tok pregovora.

---

[4] Nova metodologija predviđa uvođenje odlučnijih mjera kada su u pitanju pretpristupni fondovi kao značajan segment pregovora. Jedan od važnih noviteta u tom pravcu odnosi se na mogućnost smanjenja ili povećanja pretpristupne podrške EU u zavisnosti od napredovanja odnosno stagniranja države kandidata. Novitet u odnosu na dosadašnji model je da se prvi put pominje mogućnost umanjivanja sredstava iz fondova EU, uz izuzetak podrške civilnom društvu, u slučaju neispunjavanja reformskih aktivnosti.

[5] Eng. Benchmarks je princip, kriterij, formalno mjerilo za otvaranje pregovora u jednom Poglavlju EU *acquis*. Razlikujemo opening benchmark ili mjerilo za otvaranje koje podrazumijeva formalno utvrđene kriterije koje država mora da ispuni kako bi jedno poglavlje moglo biti otvoreno odnosno kako bi se uopšte mogli započeti pregovori u jednom Poglavlju EU *acquis*. Closing benchmark ili mjerilo za zatvaranje Poglavlja predstavlja cilj koji država kandidat mora da ispuni kako bi zatvorila konkretno pregovaračko poglavlje. Interim benchmarks ili prelazna mjerila su prvi put uvedena u pregovorima sa Crnom Gorom u Poglavljima 23 i 24 putem kojih EK prati napredak u

Početni korak u procesu pregovora o pristupanju jeste ***analitički pregled zakonodavstva (screening)*** koji podrazumijeva pregled zakonodavstva države kandidata sa pravnom stečevinom EU. Svrha analitičkog pregleda je da se utvrde postojeći dispariteti u zakonodavstvima EU i države kandidata. U tom procesu, ispred EU učestvuju predstavnici EK, tj. nadležnih generalnih direktorata, a ispred države kandidata članovi pregovaračkih radnih grupa po pojedinim pregovaračkim poglavljima. Screening se sprovodi posebno za svako pregovaračko poglavlje i njegovo trajanje po Poglavlju zavisi od obima i količine pravne stečevine u datom Poglavlju.

Analitički pregled počinje sa ***eksplanatornim dijelom (eksplanatorni screening***) gdje se predstavnicima države kandidata od strane predstavnika EK detaljno predstavlja pravni okvir EU u datom pregovaračkom poglavlju.

Nakon eksplanatornog dijela, u skladu sa materijalima koje je dostavila EK (screening liste, pitanja, dodatna pitanja itd.) država kandidat se priprema za ***bilateralni screening***. Na sastancima bilateralnog screening-a predstavnici delegacije države kandidata predstavljaju domaći pravni okvir u datom pregovaračkom poglavlju, ocjenu stepena usklađenosti i planove za dostizanje potpune usklađenosti sa pravnom stečevinom EU do trenutka stupanja u članstvo. Takođe, ukazuje se i na probleme i poteškoće sa kojima se država kandidat može suočiti u daljem procesu usklađivanja.

Nakon održanih sastanaka bilateralnog screeninga, EK priprema **izvještaj o screeningu** za svako pregovaračko poglavlje, sa konkretnim zaključcima koji sadrže ocjenu stepena usklađenosti zakonodavstva države kandidata sa pravnom stečevinom EU i preporuke za dalje usklađivanje domaćeg pravnog okvira sa pravom EU. Ovi izvještaji u velikoj mjeri određuju dalji tok aktivnosti u cjelokupnom procesu budući da se prezentuju Vijeću EU dakle državama članicama EU, koje razmatraju a zatim i usvajaju Izvještaj. Dakle, ukoliko je EK zaključila da je država kandidat u dovoljnoj mjeri uskladila svoje zakonodavstvo sa pravnom stečevinom EU te da je spremna otpočeti pregovore u konkretnom Poglavlju EU *acquis* a države članice u okviru Vijeća EU nemaju primjedbe, pregovori se otvaraju i Vijeće EU poziva državu kandidata da dostavi svoju pregovaračku poziciju za konkretno pregovaračko poglavlje. Drugi mogući slučaj jeste da EK zaključi da država kandidat nije spremna otpočeti pregovore te daje preporuke za dalje usklađivanje domaćeg pravnog okvira sa pravom EU te uspostavlja tzv. mjerila za otvaranje pregovora koja je potrebno ispuniti da bi uopšte došlo do otvaranja pregovora u konkretnom Poglavlju EU *acquis*.

Nakon završenog analitičkog pregleda zakonodavstva slijedi **otvaranje/privremeno**

---

pregovorima u okviru ova dva poglavlja i tek nakon ispunjavanja prelaznih mjerila uspostavljaju se mjerila za zatvaranje pregovora u Poglavljima 23 i 24. Za većinu Poglavlja EU će postaviti mjerila za zatvaranje koje država kandidat mora ispuniti prije zatvaranja pregovora u konkretnoj oblasti. Za Poglavlja 23 i 24, EK predlaže da se ova poglavlja otvaraju na osnovu akcionih planova, s tim da bi privremena mjerila trebala biti ispunjena na osnovu njihove provedbe prije nego što se postave mjerila za zatvaranje.

zatvaranje pregovaračkog poglavlja. Dakle, pregovori o pristupanju EU vode se na osnovu pregovaračkih pozicija EU i države kandidata, koje se pripremaju za svako pregovaračko poglavlje na osnovu rezultata procesa screeninga. Vijeće Evropske Unije donosi odluku o otvaranju pregovora u određenom Poglavlju nakon što je prethodno utvrđeno da su ostvareni svi preduslovi za otvaranje pregovora.

Kao što je već istaknuto, Vijeće EU kada ocjeni da je država kandidat spremna za otvaranje određenog Poglavlja EU *acquis*, poziva državu kandidata da dostavi **pregovaračku poziciju**[6] za određeno Poglavlje. U pregovaračkoj poziciji za pojedino Poglavlje EU *acquis* država kandidat predstavlja dostignuti nivo usklađenosti sa pravnom stečevinom EU, plan za dodatno usklađivanje, te pregled postojećih i budućih administrativnih kapaciteta za provedbu usklađenog zakonodavstva. Pored toga, u pregovaračkoj poziciji država kandidat definiše i zahtjeve za prelazne rokove, odnosno traži izuzeća u onim segmentima gdje smatra da, iz opravdanih razloga, neće biti u mogućnosti da u potpunosti uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnim propisima EU do trenutka predviđenog za pristupanje EU. Pregovaračke pozicije za svako poglavlje EU *acquis* izrađuju tijela unutar pregovaračkih struktura uspostavljenih za koordinaciju pregovora tj. pregovaračke radne grupe, odnosno pregovarački tim.

Nakon završetka pregovora o svakom pojedinačnom Poglavlju EU *acquis*, EK sačinjava poseban izvještaj sa presjekom stanja i ocjenom cjelokupne spremnosti države kandidata da preuzme obaveze koje proizlaze iz članstva u EU. Izvještaj u kojem se predlaže **zaključenje pristupnih pregovora** dostavlja se Vijeću EU, koje odobrava formalno okončanje pregovora te predlaže **potpisivanje ugovora o pristupanju** i datum sticanja statusa države članice EU.

Saradnja sa parlamentima se također istaknula kao bitan faktor u svim zemljama u procesu pristupanja. Iako je proces pridruživanja pa tako i proces pregovaranja države sa Evropskom unijom u najvećoj mjeri u nadležnosti izvršne vlasti ipak, to ne znači da je uloga parlamenata u ovom procesu ostala zanemarljiva gdje se pokazalo da za nadzor i kontrolu toka pregovora o članstvu ali i iznalaženje konsenzusa o procesu evropske integracije (kako između političkih partija tako i društva) i omogućavanja konsultacija između izvršne i zakonodavne vlasti tokom pregovora potrebno je imati tijelo u parlamentu. Ovo tijelo ima savjetodavnu ulogu, ali i ovlaštenje da pregleda svaku pregovaračku poziciju, pa čak i da je odbije, jer se odluke u ovom tijelu donose konsenzusom. To tijelo je sastavljeno od predstavnika parlamenta i predstavnika civilnog društva, akademske zajednice, a predsjedavajući je uvijek poslanik opozicione stranke, te je time i veći značaj odluka koje može donositi i značaj konsenzusa koji se njegovim postojanjem kreira.

[6] Pregovaračka pozicija predstavlja polaznu osnovu za pregovore države kandidata o datom Poglavlju prava EU.

II. Iskustva zemalja regiona u institucionalizaciji dijaloga između javnog i civilnog sektora u procesu evropskih integracija

A. Iz ugla država članica EU: Republika Hrvatska i Republika Slovenija

2.1. Proces pristupanja Republike Hrvatske Evropskoj uniji

Pregovaračka struktura za vođenje pregovora i potpisivanje Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji, njen sastav i nadležnosti tijela bili su regulisani Odlukom o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji.[7] Ova Odluka nastala je kao rezultat otpočinjanja pristupnih pregovora Hrvatske i EU koji su bili zakazani u oktobru 2005. godine, a što je pratio početak analitičkog pregleda usklađenosti hrvatskog zakodavstva sa EU pravnom stečevinom.

Pregovaračku strukturu Hrvatske činila su sljedeća tijela u skladu sa navedenom Odlukom *(Vidjeti Grafikon 3):*

- Državno izaslanstvo Republike Hrvatske za pregovore o pristupanju EU je bilo tijelo odgovorno za vođenje procesa pregovora s državama članicama i institucijama EU;

- Koordinacija za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske EU je bila privremeno radno tijelo Vlade koje je razmatralo nacrte prijedloga pregovaračkih pozicija prije njihovog upućivanja Nacionalnom odboru za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU, kao i prijedloge pregovaračkih pozicija prije upućivanja Vladi na usvajanje;

- Pregovaračka grupa za vođenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske EU je bila je zadužena za stručni i tehnički nivo pregovora sa institucijama EU i državama članicama po svim poglavljima pregovora. Razmatrala je i usvajala nacrte prijedloga pregovaračkih pozicija, a zatim ih upućivala Koordinaciji za pregovore;

- Radne grupe za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima pregovora – pravne stečevine EU učestvovale su u screening procesu, u izradi nacrta prijedloga pregovaračkih pozicija uz podršku organa države uprave i drugih državnih institucija. Svaka radna grupa, njih ukupno 35, imala je svog šefa, kojeg je imenovala i razrješavala Vlada na prijedlog Šefa Državnog izaslanstva i uz saglasnost glavnog pregovarača. Šefovi radnih grupa za svoj rad bili su odgovorni su članu Pregovaračke grupe zaduženom za koordinaciju pojedinog

[7] "Narodne novine", br. 49/2005, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_04_49_950.html; Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji ("Narodne novine br. 46/2006), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_04_46_1129.html.

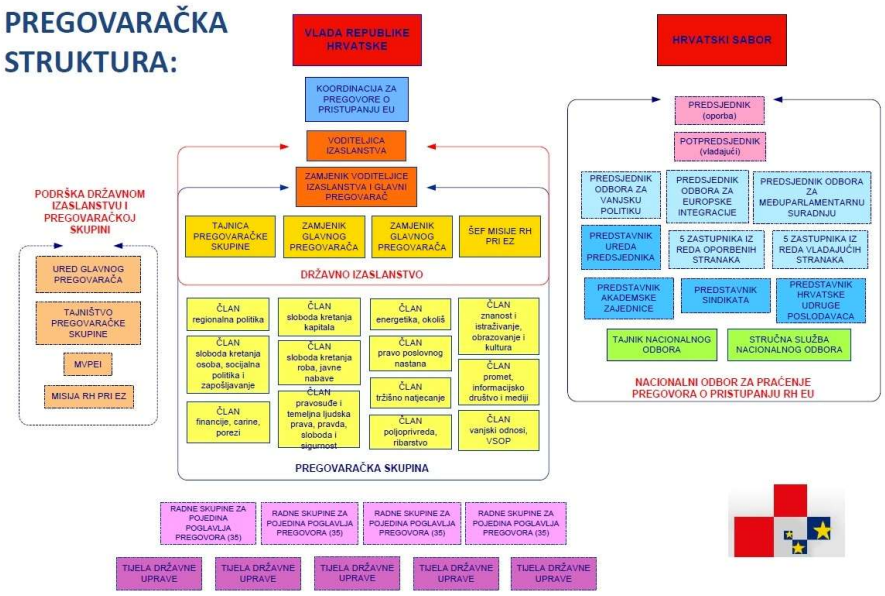
poglavlja pregovora. Članove radnih grupa i podgrupa imenovala je Koordinacija, na prijedlog glavnog pregovarača. Radne grupe mogle su biti sastavljene od predstavnika organa državne uprave, akademske zajednice, privrednih i socijalnih partnera, organizacija civilnog društva, strukovnih udruženja, poslovnih subjekata i drugih stručnih osoba;

- Kancelarija glavnog pregovarača i Sekretarijat Pregovaračke grupe su bili stručna, tehnička i administrativna pomoć Glavnom pregovaraču odnosno Državnom izaslanstvu, Pregovaračkoj grupi i radnim grupama za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima pregovora;

- Nacionalni Odbor za praćenje pregovora o pristupanju Hrvatske EU je bilo posebno radno tijelo Hrvatskog Sabora uspostavljeno 2005. a prestalo sa radom ulaskom Hrvatske u Evropsku uniju. Okupljalo je saborske zastupnike, predstavnike Kabineta Predsjednika RH, akademske zajednice, udruženja poslodavaca i sindikata ali ne i predstavnike organizacija civilnog društva (udruženja) a odluke su se na njegovim sjednicama donosile konsenzusom. Njegova osnovna uloga je bio nadzor pristupnih pregovora te informisanje o EU u cilju podizanju nivoa svijesti među hrvatskim građanima o važnosti pregovaračkog procesa.[8] Cilj je bio dati što veći podsticaj parlamentarnom nadzoru nad procesom pregovora kroz otvaranje dijaloga o temama i pregovaračkog procesa uključujući pregovaračke pozicije ali to se nije dogodilo.[9] Također, sjednice su obično bile zatvorene za javnost kada se raspravljalo o najvažnijim temama od interesa za organizacije civilnog društva.

Grafikon 3. Pregovaračka struktura Republike Hrvatske

[8] Saborska radna tijela i njihova uloga u pristupnom procesu, https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/sabor-u-procesu-pristupanja-eu-u/radna-tijela.
[9] Vidačak, Igor Model Hrvatske (Suradnja vlade i civilnog društva u procesu pristupanja Hrvatske EU) // Uporedna analiza saradnje civilnog sektora i državnih institucija i tijela u procesu evropske integracije uz set preporuka za poboljšanje mehanizama saradnje i dijaloga u Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji / Pejović, Marko (ur.).
Podgorica: CEDEM - Centar za demokratiju i ljudska prava, 2020. str. 52.



Izvor: Centar za građansko obrazovanje[10]

2.1.1. Institucionalizacija dijaloga između javnog i civilnog sektora u procesu evropskih integracija

Unaprijeđenje instititucionalnog i pravnog okvira za jačanje saradnje između Vlade i OCD krenulo je još davne 1998. godine uspostavljanjem *Ureda za udruge* kao stručne službe Vlade koja je bila zadužena za razvoj saradnje sa nevladinim sektorom. Budući da u to vrijeme odnosi između Vlade i civilnog sektora su uglavnom bili obilježeni nepovjerenjem i nepostojanjem struktura za međusobni dijalog prvi zadatak ovog Ureda je bilo uspostavljanje povjerenja kroz otvaranje kanala komunikacije i jačanje transparentnosti u dodjeli sredstava za projekte OCD. Ubrzo, 2002. godine, osniva se *Savjet za razvoj civilnog društva* koji je bio zamišljen kao savjetodavno vladino tijelo u čiji sastav osim predstavnika državne uprave ulaze i organizacije civilnog društva koje same kandiduju svoje predstavnike i imaju većinu. Također, osniva se i *Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva* koja je trebala funkcionisati kao samostalna organizacija s ciljem osnaživanja utjecaja civilnog društva u kreiranju javnih politika.

Dobijanjem kandidatskog statusa 2004. godine na incijativu Vlade RH djelovao je Nacionalni forum o pristupanju EU, zamišljen kao forum koji za jedan sto dovodi predstavnike civilnog društva, predstavnika državne uprave i akademske zajednice u svrhu javne debate i upoznavanja javnosti sa procesom pristupanja Hrvatske EU.

[10] 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.

Međutim i pored održanih nekoliko sjednica Forum nije nikada zaživio te prestao je sa djelovanjem 2007. godine.

Tek sa početkom pregovora gore navedeni trojni institucionalni okvir počeo je dobijati pravu svrhu te dolazi do usvajanja prve, od dvije, nacionalne strategije za podršku razvoju civilnog društva koja je između ostalog predviđala uređivanje standard savjetovanja sa civilnim društvom u kreiranju javnih politika kao i uloge civilnog društva u procesu evropskih integracija. Donošenjem ove Strategije Savjet za razvoj civilnog društva postaje ključna platofrma okupljanja predstavnika civilnog društva za provedbu strateških ciljeva, mjera i aktivnosti.

Osim navedenog, Vlada Republike Hrvatske je uspostavila i niz drugih mehanizama za uključivanje OCD u odlučivanje od savjetodavnih tijela pri ministarstvima koja su se sastojala od udruženja građana, sindikata, udruženja poslodavaca te akademske zajednice, do odbora i radnih tijela Hrvatskog sabora u koje su ulazili predstavnici civilnog društva.

Dakle, teoretski, postojanjem svih navedenih tijela i dokumenata otvorio se prostor da stavovi nevladinog sektora postanu sve vidljiviji u pitanjima od opšteg značaja te omoguće pristup informacijama. Istovremeno, to bi značilo i povećavanje uticaja civilnog sektora na kretanje procesa evropskih integracija. Međutim, u praksi saradnja između javnog i civilnog sektora u procesu pristupanja nije bila na zadovoljavajućem nivou. Mnogobrojna istraživanja[11] i studije[12] su pokazala odsustvo transparentnosti procesa pristupanja Hrvatske u EU i efikasne uključenosti civilnog društva u tehničke dio procesa evropskih integracija. Evropska komisija je bila kredibilniji partner organizacijama civilnog društva nego vladine institucije koje su najčešće interpretirale komentare organizacija civilnog društva kao zlonamjerne kritike budući da je cijeli proces evropskih integracija bio vođen u duhu hitnosti pa čak i bojazni da javne konsultacije ili debate o domaćem zakonodavstvu koje se usklađivalo sa EU *acquis* mogu usporiti proces, oslabiti poziciju Hrvatske u tom procesu i stvoriti politički otklon kao i otklon javnosti.

Dakle, predstavnici civilnih organizacija društva su minimalno učestvovali u konsultacijama u donošenju zakonodavstva koje je preuzimalo pravne propise EU budući da velika većina zakona, čak 86,2%,[13] se usvajala po hitnoj proceduri. Ubrzani

---

[11] Đokić, I., Sumpor, M., (2013) "The Role of Croatian Civil Society Organisations in the European Union Accession Process "

[12] Vidačak, Igor Model Hrvatske (Suradnja vlade i civilnog društva u procesu pristupanja Hrvatske EU) // Uporedna analiza saradnje civilnog sektora i državnih institucija i tijela u procesu evropske integracije uz set preporuka za poboljšanje mehanizama saradnje i dijaloga u Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji / Pejović, Marko (ur.).
Podgorica: CEDEM - Centar za demokratiju i ljudska prava, 2020. str. 43-55;
Bosanac, G. (2014), Civilno društvo i pristup Europskoj uniji: iskustva iz Hrvatske, www. eu-monitoring.ba.
Građanske inicijative, Izgradnja partnerstva između NVO i javne administracije u procesu Evropskih integracija, 2009.

[13] Vidačak, I. (2020) Model Hrvatske (Suradnja vlade i civilnog društva u procesu pristupanja Hrvatske EU) // Uporedna analiza saradnje civilnog sektora i državnih institucija i tijela u procesu evropske integracije uz set preporuka za poboljšanje mehanizama saradnje i dijaloga u Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji / Pejović, Marko (ur.).

proces usklađivanja zakonodavstva je podrazumijevao i značajno ograničavanje prostora za sudjelovanje u kreiranju javnih politika iako je postojao Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.[14] Transparentnost i inkluzivnost uglavnom je bila ispunjena u početnim fazama pristupnog procesa kao što je faza screeninga dok kasnije faze pregovora o članstvu karakteriše visok stepen tajnosti dokumenata koji se odnose na pregovore. Iako je značajan broj predstavnika civilnog društva bio uključen u radne grupe za sva pregovaračka poglavlja, na osnovu javnog poziva, pristup dokumentima i informacijama koje su se odnosile na proces pregovora je postao značajno ograničen te je proces bio sveden na komunikaciju između suženog kruga aktera unutar državne uprave.

Također, rad u okviru Nacionalnog odbora nije obuhvatao predstavnike OCD te je bio zatvoren za javnost kad se raspravljalo o najvažnijim temama od interesa.

Prema rezultatima istraživanja za period 2007.- 2013. godina,[15] dakle upravo period vođenja pristupnih pregovora između Hrvatske i EU, najčešći vid učešća organizacija civilnog društva u procesu se ogledao 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.[16] Koliko god institucije vlasti nisu vidjele potencijal u OCD za dijalog o pitanjima vezanim za proces evropskih integracija toliko se EK involvirala kroz finansiranje projekata s ciljem jačanja kapaciteta OCD u svrhu ostvarivanja kvalitetnog nadzora provođenja reformi u ključnim područjima pregovora.

Ono što će se pri samom kraju procesa pridruživanja ispostaviti kao još jedan nedostatak jeste odsustvo veće samoorganizacije civilnog društva i činjenica da se OCD nisu uspjele organizovati u veću koaliciju/konvent. Organizacije civilnog društva su uglavnom samostalno djelovale odnosno nisu bile organizovane u smislu uspostavljanja strukture koja bi okupila organizacije civilnog društva pod jednim krovom kako bi zajedničkim djelovanjem izvršile jači uticaj na javni sektor. Međutim, podrška EU fondova je otvorila prostor udruženjima za snažniji politički utjecaj u procesu evropskih integracija razvojem znanja i vještina o različitim temama od značaja ali i za stvaranje mreža oko prioritetnih tema. Pa tako, tek pri kraju pregovora stvara se nekoliko mreža organizacija civilnog društva koje su funcionisale na *ad hoc* bazi ali s ciljem jačanja angažmana OCD-a u davanju prijedloga o boljoj provedbi reformi u okviru procesa usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU: Platforma 112 koja je pratila ispunjavanje obaveza iz Poglavlja 23,[17]

Podgorica: CEDEM - Centar za demokratiju i ljudska prava, str. 53.

[14] »Narodne novine«, br. 140/2009.

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

[16] Ibid.

[17] Wunsch, N. (2016), Coming full circle? Differential empowerment in Croatia's EU accession Process, Journal of European Public Policy, 23:8, str. 1199-1217.

Zelena akcija koja je pratila aktivnosti iz Poglavlja 27 (okoliš),[18] dok su ostala poglavlja ostala uglavnom zanemarena.[19] Prilikom zatvaranja zadnjeg Poglavlja, organizacije civilnog društva su pokazale puni zamah kada je njih 14 hrvatskih organizacija civilnog društva objavilo Zajedničko mišljenje o spremnosti Republike Hrvatske na zatvaranje pregovora u Poglavlju 23 što je pokazalo punu spremnost različitih organizacija da djeluju udruženim snagama i imalo značajnog odjeka u Briselu. Vlada je ispunila jedan dio zahtjeva iz navedenog mišljenja što je samo potvrdilo u kojoj mjeri je politika uskraćivanja pristupa informacijama o pregovaračkim pozicijama bila štetna i dovela do propuštenih prilika za uspostavljanje smislenog dijaloga o evropskim pitanjima.[20]

Svakako, jedan od razloga brojnih nedostataka u kontekstu saradnje civilnog i javnog sektora u procesu pristupanja EU, je svakako i nedostatak kapaciteta u organizacija civilnog društva.[21] Organizacije civilnog društva često nisu bile u mogućnosti da učestvuju u svim konsultativnim procesima pokrenutim od strane vlade i uglavnom su učestvovale samo na najznačajnijim pitanjima.

2.2. Proces pristupanja Slovenije Evropskoj uniji

Proces pregovora Slovenije sa Evropskom unijom je započeo 1997. godine a već sljedeće godine dolazi do uspostavljanja pregovaračke strukture koju su činili *(Vidjeti Grafikon 4):*

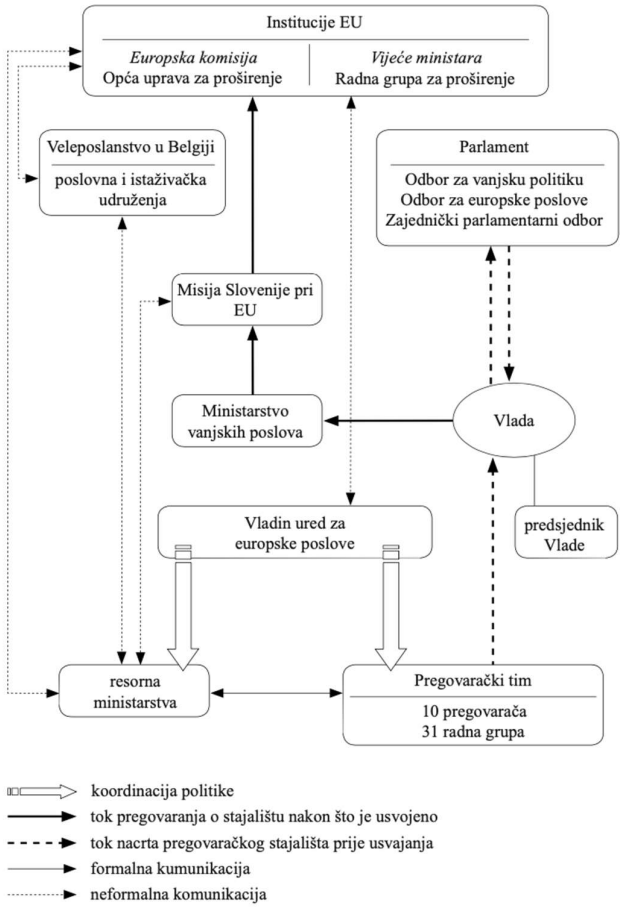
- Vlada Republike Slovenije;
- Vladina kancelarija za evropske poslove kao centralni politički organ u procesu evropskih integracija koja je koordinirala proces usklađivanja sa EU *acquis* gdje je glavni fokus bio na koordinaciji pregovaračkog procesa kroz ispunjavanje mjerila iz svakog pregovaračkog poglavlja.[22]
- Pregovarački tim[23] koji je bio imenovan od strane Vlade Slovenije i sastojao se od 10 stručnjaka iz pojedinih oblasti pregovaračkih poglavlja s ciljem pregovaranja o 31 pregovaračkoj oblasti na koje je tada bila podijeljena pravna stečevina EU. Na čelu tima je bio Glavni pregovarač.
- Pregovaračka kancelarija je bila sastavni dio Vladine kancelarije za evropske poslove sa funkcijom koordinacije pripreme pregovaračkih pozicija, obavještavanja javnosti o toku pregovora.[24]

---

[18] Bosanac, G. (2014), Civilno društvo i pristup Europskoj uniji: iskustva iz Hrvatske, www. eu- monitoring.ba.
[19] Ibid.
[20] Vidačak, Igor Model Hrvatske (Suradnja vlade i civilnog društva u procesu pristupanja Hrvatske EU) // Uporedna analiza saradnje civilnog sektora i državnih institucija i tijela u procesu evropske integracije uz set preporuka za poboljšanje mehanizama saradnje i dijaloga u Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji / Pejović, Marko (ur.). Podgorica: CEDEM - Centar za demokratiju i ljudska prava, 2020., str. 11.
[21] Wunsch, N. (2016), Coming full circle? Differential empowerment in Croatia's EU accession Process, Journal of European Public Policy, 23:8, str. 1199-1217.
[22] 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.
[23] http://www.ops.gov.si/ang/index.html.
[24] Ibid.

- Radne grupe su bile formirane u skladu sa pojedinačnim Poglavljima EU *acquis*, dakle 31 radna grupa. Članovi radnih grupa su bili predstavnici izvršne vlasti, nezavisni stručnjaci, akademska zajednica kao i predstavnici OCD.[25]
- Misija Republike Slovenije pri EU je bila posrednik između institucija sa obje strane te njen zadatak je bio da analizira i prenosi informacije o napretku pregovaračkog procesa.[26]

Grafikon 4. Pregovaračka struktura Republike Slovenije[27]



Odbor za evropske poslove u okviru Narodne Skupštine Slovenije je imao važnu ulogu u procesu pristupanja posebno u domenu usklađivanja zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU. U okviru ovog tijela se raspravljalo o svim pregovaračkim pozicijama radi usvajanja, dopunjavanja i potvrđivanja.

[25] 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.
[26] Ibid.
[27] 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.

Slovenačko vođenje pregovora s jedne strane obilježio je visok stepen formaliziranosti a s druge strane transparentnost kao rezultat snažne integracije zainteresiranih strana u društvu i parlamenta.[28] Institucionalna struktura uspostavljena za potrebe vođenja procesa pregovora tačnije prebacivanjem cijelog procesa koordinacije na vladin ured za evropske poslove a ne na Ministarstvo vanjskih poslova pokazuje da je zvanični stav Slovenije bio da se ne namjerava baviti integracijom u EU na način tradicionalne diplomatije. Također, sastav Pregovaračkog tima govori da je data prevlast stručnjaka nad političkim interesima gdje je jedan od ključnih kriterija za odabir osoblja bila nepripadnost političkoj stranci.[29]

Taj stav se podudarao sa omogućavanjem snažne i odgovorne uloge Narodne skupštine u procesu pristupanja. Narodna skupština je imala vodeću ulogu u procesu pregovora i usvajala je pregovaračke pozicije. I upravo razmatranje pozicija u jednom širem forumu otvorenom za javnost doprinijelo je boljoj informisanosti građana.[30] Dakle, pregovaračke pozicije u Sloveniji su bile javne.

Sve to se direktno odražavalo i na viđenje uloge organizacija civilnog društva u procesu pristupanja Slovenije EU. Vlada je vidjela ulogu organizacija civilnog društva u procesu kao podršku državi u postizanju transparentnosti procesa i pribavljanja saglasnosti građana za članstvo. Dakle, uključivanje civilnog društva u proces pregovora je počivalo na tome da s jedne strane OCD treba da podsećaju Vladu na obaveze i zagovaraju određena pitanja (*advocacy*) a s druge strane civilno društvo je bilo 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.[31]

2.2.1. Institucionalizacija dijaloga između javnog i civilnog sektora u procesu evropskih integracija

Intenziviranje odnosa između civilnog i javnog sektora započelo je zapravo otpočinjanjem pregovora o pristupanju Slovenije EU. Osnova za uključivanje organizacija civilnog društva u proces počivala je na tome da se pokrene diskusija između organizacija civilnog društva i institucija vlasti o procesu pristupanja, omogući prostor za predlaganje određenih rješenja i predstavljanje stavova o pregovaračkim pozicijama ali i da se omogući prostor za analizu aktuelnih problema u pojedinačnim

[28] Ibid.
[29] Ibid. "Tim je bio zadužen za donošenje nacrta pregovaračkih stajališta, a sastojao se od 31 Radne grupe na čelu kojih su bili visoki državni službenici iz odgovarajućih ministarstava i drugih državnih institucija. Pregovaračka stajališta usklađivala su se na sastancima svih radnih grupa i formulisala uz vrlo aktivno sudjelovanje odgovarajućih ministarstava. Zatim bi se nacrti pregovaračkih stajališta podnosili Vladi i Skupštini na usvajanje. Sva pregovaračka stajališta bila su u potpunosti objavljena."
[30] Kovačević, M.; Jovanović, B. (2013), Pregovori o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji aktivni i informisani građani ili statisti u procesu? str. 5. https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2015/11/2013-06-pp-EU.pdf.
[31] Građanske inicijative (2009) Izgradnja partnerstva između NVO i javne administracije u procesu evropskih integracija pregled iskustava sradnje civilnog sektora i drzavnih institucija u procesu EI, str.138.

oblastima.[32]

Model uključivanja organizacija civilnog društva u proces pregovora je predviđao da je tehnički rad Vlade nezavisan, ali mora biti praćen, procjenjivan i uslovljen saglasnošću civilnog društva gdje se zapravo u osnovi nalazio zahtjev da se postigne konsenzus administrativnih struktura, ali i konsenzus organizacija civilnog društva oko ključnih tačaka razvoja društva i države.

Dakle, osim osiguranja transparentnosti procesa pregovora, organizacije civilnog društva i pojedinačni eksperti su bili uključeni i u sastav pregovaračkih grupa gdje su putem javnog poziva pozvani da učestvuju u pripremi i usvajanju pregovaračkih pozicija. Međutim, mali broj OCD je dao konkretne prijedloge ili je pokrenuo određene inicijative budući da je screening domaćeg zakonodavstva već bio završen prije upućivanja javnog poziva, određene oblasti su bile izuzetno tehnički izazovne i specifične što je sve predstavljalo prepreku za veće učešće OCD.[33] Također, pregovaračke pozicije su dostavljane u kratkim rokovima prije javne debate te je bilo nemoguće pripremiti komentare. Dodatno, nedovoljno definisana uloga OCD u radnim grupama kao i njihova fragmentirana struktura predstavljala je prepreku za uspostavljanje snažnije saradnje.

Iako relativno kasno, dinamika procesa evropskih integracija jeste podstakla organizacije civilnog društva da uspostave bolje kanale komunikacije i organizacije kako između sebe tako i sa Vladom s ciljem što boljeg odgovora zahtjevima aktivnog učešća u tehničkim procesima pristupanja EU. S tim u vezi, 2000. godine, osniva se Centar organizacija civilnog društva sa ključnim ciljevima djelovanja i to, između ostalog, unaprijeđenje komunikacije između organizacija civilnog društva "klasterisanim" po oblastima EU *acquis*-a te organizacija treninga o potrebnim specifičnim znanjima i vještinama potrebnih organizacijama civilnog društva kako bi mogle realizirati projekte vezane za provedbu *acquis*-a.[34] Jedan od ciljeva djelovanja Centra je bio i unaprijeđenje saradnje i komunikacije između Vlade i organizacija civilnog društva. Na tom tragu, 2001. godine dolazi po prvi put do uspostavljanja formalnog zakonodavnog okvira za saradnju između javnog i civilnog sektora u obliku Izjave o namjeri kao neke vrste memoranduma o saradnji kojom su se definisale obaveze i jedne i druge strane.[35] Vlada je bila dužna da obavještava organizacije civilnog društva o napretku procesa evropskih integracija, da sakuplja i podnosi mišljenja i stavove OCD koje su vezane za proces pristupanja EU, podrži treninge o potrebnim specifičnim znanjima i vještinama potrebnih organizacijama civilnog društva.

---

[32] Ibid.
[33] Cerne, F. (2003). Joining the EU by consulting NGOs: The case of Slovenia, https://books.google.gr/books?id=YEnM4fQ2S1MC&pg=PA155&lpg=PA155&dq=civil+society+slovenia+accession&source=bl&ots=HhlPmFDvxv&sig=TRsBB7SLV3VY5_TXvBLUYfwAkaE&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjQsvaeku3PAhXC2hoKHSJnDXgQ6AEIRTAG#v=onepage&q=civil%2520society%2520slovenia%2520accession&f=false
[34] Ibid.
[35] Ibid.

Organizacije civilnog društva učestvovale su i u procesu izrade zakonodavstva i njegove provedbe te u tu svrhu također je bio uspostavljen institucionalni i pravni okvir za saradnju.

B. Iskustva zemalja kandidata iz procesa pristupanja Evropskoj uniji

2.3. Hronologija odnosa Republike Srbije i Evropske unije

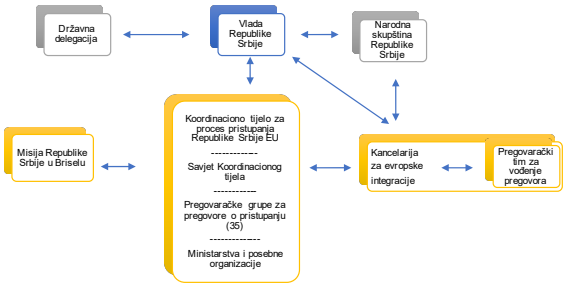
Republika Srbija je 2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju koji je stupio na snagu 1. septembra 2013. godine. Potpisivanjem SSP uspostavlja se najviši oblik saradnje između Srbije i Evropske unije kao i obaveza otpočinjanja usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU. Ključni preduslovi za otpočinjanje pregovora o pristupanju bila je puna primjena i sprovođenje obaveza preuzetih SSP-om, te sposobnost ispunjavanja neophodnih kriterija za članstvo u EU.

Dakle, nakon što je Srbija podnijela zahtjev za članstvo u EU, Evropska komisija je 2010. godine uputila Upitnik, na osnovu kojeg je pripremila Mišljenje EK *(Avis)*. Odgovaranje na pitanja iz Upitnika bio je jedan od uslova za sticanje statusa kandidata za članstvo u EU, što je okončano 2011. godine.

Evropsko vijeće je Srbiji dodjelio status države kandidata u martu 2012. godine, dok su pregovori o pristupanju Srbije EU otpočeli u januaru 2014.

Otvaranje pregovora za Srbiju je između ostalog podrazumijevalo i potrebu uspostavljanja odgovarajuće pregovaračke strukture koja bi administrativno i institucionalno bila zadužena za vođenje pregovora. U tom smislu, Odlukom o obrazovanju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju RS Evropskoj uniji uspostavljena je pregovaračka struktura i procedure neophodne za vođenje procesa pregovora o pristupanju Srbije EU.

Grafikon 5. Pregovaračka struktura Republike Srbije do 2021. godine



Inicijalno uspostavljena pregovaračka struktura Srbije iz 2015. godine[36] *(Vidjeti Grafikon 5)* je Odlukom Vlade[37] izmijenjena shodno revidiranoj metodologiji proširenja EU.

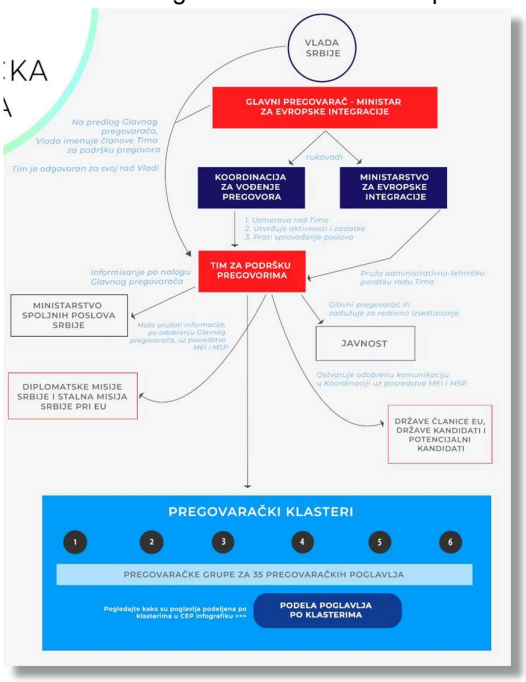
Kako se može vidjeti na Grafikonu 6[38], Koordinaciono tijelo za proces pristupanja, Savjet i dosadašnji Pregovarački tim su ukinuti te su uspostavljeni *Koordinacija za vođenje pregovora*, na čijem čelu se nalazi ministar/ka za evropske integracije. Ovo tijelo je zaduženo za pripremu i izradu svih prijedloga tokom pristupnih pregovora te da usmjerava i ocjenjuje rad *Tima za podršku pregovorima*. Tim izrađuje nacrte pregovaračkih pozicija i pruža podršku Glavnom pregovaraču u svim oblastima. Umjesto pozicije Šefa Pregovaračkog tima uvedena je pozicija Glavnog pregovarača na kojoj se nalazi ministar/ka za evropske integracije. Uspostavljena je pozicija *koordinatora klastera* koji se nalaze na čelu *šest pregovaračkih klastera* u okviru kojih će funkcionisati pregovaračke grupe podijeljene po Poglavljima EU *acquis*-a. Koordinatori su članovi Tima za podršku pregovorima. Ono što nije vidljivo u novijoj pregovaračkoj strukturi jeste saradnja sa Narodnom skupštinom Srbije i Odborom za evropske integracije.

[36] Odlukom o obrazovanju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju RS Evropskoj uniji 2015. godine uspostavljena je pregovaračka struktura i procedure neophodne za vođenje procesa pregovora o pristupanju Srbije EU: Koordinaciono tijelo za proces pristupanja Republike Srbije EU u okviru kojeg su osnovani Savjet Koordinacionog tijela i pregovaračke grupe za vođenje pregovora o pristupanju. Zatim, Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije EU, Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, Stalna misija Republike Srbije pri Evropskoj uniji i Narodna skupština Republike Srbije.

[37] Odluka o formiranju koordinacije za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i Tima za podršku pregovorima ("Službeni glasnik RS", br. 41 od 23. aprila 2021, 46 od 7. maja 2021, 53 od 28. maja 2021.) 41/21, 46/21, 53/21
http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2021/41/1 .

[38] https://cep.org.rs/publications/nova-pregovaracka-struktura/.

Grafikon 6. Pregovaračka struktura Republike Srbije od 2021. godine



Izvor: Centar za evropske politike[39]

2.3.1. Pravni i institucionalni mehanizmi saradnje između organizacija civilnog društva i institucija vlasti u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji

Uključivanje organizacija civilnog društva u proces evropskih integracija formalno se intenzivirao otvaranjem pregovora o članstvu između Srbije i EU. Osim uspostavljanja osnovnog institucionalnog i zakonodavnog okvira saradnje između civilnog i javnog sektora - uspostavljanje vladinog tijela za saradnju sa OCD (Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom)[40], usvajanje strategije razvoja civilnog društva, usvajanje Smjernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa,[41]- najveći pomak u saradnji institucija vlasti i civilnog društva je iniciran napredovanjem u procesu evropskih integracija te u tom smislu unaprijeđen je i okvir za saradnju. U tom smislu, glavni zadatak organizacija civilnog društva u procesu evropskih integracija trebao je da bude podsticanje reformi te učestvovanje u njihovom definisanju i praćenju sprovođenja tih reformi.

[39] Nova pregovaračka struktura Republike Srbije, https://cep.org.rs/publications/nova-pregovaracka-struktura/.
[40] Kancelarija je osnovana 2010. godine u cilju sistemskog uključivanja organizacija civilnog društva u dijalog sa Vladom, međutim ukinuta je 2020. godine gdje je obezbjeđivanje povoljnog ambijenta za razvoj i djelovanje civilnog društva kroz razvoj institucionalnih mehanizama za saradnju organa javne uprave sa civilnim društvom, pripremu propisa kojima se uređuje položaj udruženja i drugih organizacija civilnog društva, iniciranje dijaloga sa civilnim društvom o pitanjima od zajedničkog interesa, pripremu i sprovođenje strateških dokumenata koji se odnose na stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, povjereno mandatu Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog koje sprovodi aktivnosti u pravcu. Više na: https://www.yihr.rs/bhs/civilno-drustvo-zabrinuto-zbog-ukidanja-kancelarije-za-saradnju-sa-civilnim-drustvom/, https://www.minljmpdd.gov.rs/lat/institucionalni-okvir.php.
[41] "Sl. glasnik RS", broj 90/14. Dopunjene i izmjenjene „Sl. glasnik RS ", br. 8/20.

Uspostavljanjem institucionalne strukture za vođenje procesa pregovora donekle se već pripremio prostor i za uključivanje organizacija civilnog društva u sam proces. Pa tako već na samom početku pregovaračkog procesa otvorilo se pitanje učešća organizacija civilnog društva u procesu analitičkog pregleda EU pravne stečevine. U tom periodu većina saradnje se odvijala preko tadašnje Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Srbije.[42] Saradnja je prvo započela organizacijom obuka s ciljem jačanja kapaciteta OCD kako bi mogle aktivno učestvovati i pratiti proces pristupanja EU.[43] Zatim, u skladu sa Odlukom o osnivanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora za pristupanja RS Evropskoj uniji gdje se predviđa da Pregovarački tim Srbije obavještava zainteresiranu javnost o toku, sadržaju i relevantnim dokumentima u pregovorima,[44] bilo je omogućeno online praćenje sjednica na kojima se obrazlagao analitički pregled usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU. Također, u nekim slučajevima bilo je omogućeno i učešće pojedinih OCD u pripremi dokumenata za bilaterarne screeninge za pojedina Poglavlja EU *acquis*-a.[45] U pravilu, OCD nisu imale mogućnost da učestvuju na sastancima biletararnog screeninga ali pregovarački tim je putem brifinga dijelio informacije o ocjenama stepena usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa pravom EU prije nego nego je izvještaj sa screening bio objavljen.

Paralelno, nastojalo se pronaći rješenje o formaliziranju učešća organizacija civilnog društva u tehničkom dijelu procesa pregovora. Nakon završenog procesa screeninga i predstavljanja Izvještaja sa screeninga, donesene su Smjernice za saradnju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i pregovaračkih grupa sa predstavnicima organizacija civilnog društva, Nacionalnim konventom o EU i Privrednom komorom Srbije.[46]

Smjernice su rađene u saradnji sa predstavnicima civilnog društva koje se organiziralo kroz posebnu platformu, Nacionalni konvent o EU (u daljem tekstu: NKEU), te na osnovu toga je uspostavljena saradnja kojom su se jasno podijelile odgovornosti i obaveze jedne i druge strane. To je podrazumijevalo da je rad Vlade, u tehničkom smislu, nezavisan ali ipak uslovljen saglasnošću civilnog društva. Direktno učešće organizacija civilnog društva u radu pregovaračkog tima i pregovaračkih grupa, u smislu da OCD čine formalne članove pregovaračkih radnih grupa, nije predviđeno.

---

[42] Zakonom o ministarstvima i uspostavljanjem Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je ukinuta kao služba Vlade koja je imala koordinirajuću ulogu u obezbjeđivanju saradnje civilnog i svih ministarstava. Dio nadležnosti Kancelarije je prenesen na Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog uspostavljanjem Sektora za saradnju sa civilnim društvom. (https://www.yihr.rs/bhs/civilno-drustvo-zabrinuto-zbog-ukidanja-kancelarije-za-saradnju-sa-civilnim-drustvom/)

[43] Policymaking in the Western Balkans, Creating demand for evidence beyond EU conditionality, 2016., https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2016/11/policymaking_in_the_western_balkans_final.pdf.

[44] https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2015/71/1/reg.

[45] Zaključkom kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u procesu sprovođenja analitičkog pregleda i ocene usklađenosti propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije i njihove implementacije (skrining) je bilo omogućeno pregovaračkim radnim grupama da mogu pozivati "druge stručne organizacije I istaknute stručnjake". https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2022/02/zakljucak_rad_organa_skrining_februar_17.pdf.

[46]https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/smernice_za_saradnju_pregovarackog_tima_civilnim_drustvom.pdf.

Jedan od razloga zašto takvo rješenje nije predviđeno jeste stav NKEU i organizacija civilnog društva da bi formalnim ulaskom u institucionalno-administrativnu pregovaračku strukturu organizacije civilnog društva izgubile kritički osvrt na proces i ugrozile neutralnost organizacija civilnog društva. Međutim, pri izradi pregovaračkih pozicija, konsultacije pregovaračkog tima sa zainteresiranom javnošću putem NKEU ipak su predviđene.[47]

Izmjena pregovaračke strukture Srbije shodno novoj metodologiji proširenja EU nije bitno promijenila mehanizme saradnje sa OCD. Dakle, i dalje je predviđeno redovno izvještavanje javnosti o procesu pregovora od strane Tima za redovno izvještavanje. Što se tiče učešća civilnog društva, jedino formalno učešće predviđeno je za Sektor za saradnju sa civilnim društvom pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog koje opet predstavlja dio organa vlasti. Dodatno, uz napomenu da ako se "pojavi potreba za uključivanjem drugih organa i organizacija u rad pregovaračke grupe, predsjednik pregovaračke radne grupe može pozvati predstavnike tih organa i organizacija da učestvuju u radu te pregovaračke radne grupe."[48]

Obzirom na saradnju civilnog društva sa zakonodavnim institucijama vlasti u procesu evropskih integracija već od početka ukazala se potreba konsultacija Narodne skupštine sa organizacijama civilnog društva. Ta potreba konsultacija se prvenstveno ogledala u zakonodavnom procesu u okviru javnih rasprava o pitanjima od javnog interesa. U tom smislu, već 2004. godine, uspostavlja se praksa strateške saradnje civilnog društva sa najvišim zakonodavnim tijelom u zemlji koja je formalno bila definisana Rezolucijom Narodne skupštine o pridruživanju EU.[49] Otvaranjem procesa pregovora ta saradnja postaje intenzivnija ali i olakšana budući da se institucionalno uključivanje civilnog društva u pregovore izvršilo upravo preko Narodne skupštine a to je dosta bilo olakšano postojanjem NKEU. Saradnja je opet definisana Rezolucijom o ulozi Narodne Skupštine Srbije i principa u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.[50] Ovom Rezolucijom potvrđena je saradnja sa civilnim društvom te definisana uloga Narodne Skupštine u pregovorima. Dodatno, Narodna Skupština je obavezala Vladu da joj dostavlja sva pregovaračka dokumenta, uključujući pregovaračke pozicije utvrđene na sjednicama Vlade, relevatnom parlamentarnom odboru kao i Odboru za evropske integracije. Narodna Skupština u razmatranju navedenih dokumenata sarađuje sa civilnim društvom i drugim zainteresiranim akterima s ciljem obezbjeđenja njihovog učešća u svim fazama procesa pregovora.

---

[47] Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2022/02/zakljucak_rad_organa_za_pregovracake_pozicije_februar_17.pdf.

[48] Član 8. Odluka o formiranju koordinacije za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i Tima za podršku pregovorima ("Službeni glasnik RS", br. 41 od 23. aprila 2021, 46 od 7. maja 2021, 53 od 28. maja 2021.) 61/21, 46/21, 53/21, 46/21, 53/21)

[49] Vidjeti http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/eu_integration/RS48-04.pdf.

[50] Vidjeti http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/RS95-13Lat.pdf.

S druge strane, Odbor za evropske integracije je obavezao sebe[51] 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.

Međutim, praksa pokazuje da ovako predviđena uloga civilnog društva u procesu pregovora a koja ukazuje na nemogućnost usvajanja pregovaračke pozicije bez saglasnosti organizacija civilnog društva, je ipak drugačija u primjeni. Preporuke organizacija civilnog društva se ne uzimaju u obzir u dovoljnoj mjeri kako bi uticale na usvajanje pregovaračkih pozicija. Organizacije civilnog društva još uvijek nisu u potpunosti prihvaćene kao ravnopravan sagovornik te se njihovi prijedlozi najčešće percipiraju kao izraz bunta a ne kao objektivne primjedbe.[52]

U kontekstu izrade i usvajanja pregovaračkih pozicija bitno je skrenuti pažnju na zahtjeve EK o isključivoj dostupnosti određenih dokumenata koji se odnose na pregovaračke pozicije samo članovima pregovaračke radne grupe i Pregovaračkog tima što znači ne i predstavnicima civilnog društva. Međutim, ovo je prevaziđeno na način da uz svaku pregovaračku poziciju se dostavlja se njen sažetak kojim se na najbolji mogući način nastoje predstaviti sve relevatne informacije vezane za pregovaračko poglavlje: smisao Poglavlja, potreba daljeg usklađivanja te obaveze odnosno reforme koje prizilaze iz nje. Dodatno, budući da organizacije civilnog društva učestvuju u izradi pregovaračkih dokumenata putem stručnih izvještaja i učešća u razgovorima o pregovaračkim dokumentima može se reći da pregovaračka pozicija i njen sadržaj i nisu u potpunosti tajna za OCD.

2.3.2. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji

U Srbiji OCD nisu direktno uključene u pregovaračke grupe kako bi zadržale svoju nadzornu ulogu te u tu svrhu osnovane su tri paralelne strukture koje izražavaju mišljenja o pregovaračkim pozicijama. Najveća među njima je NKEU na kojoj će u nastavku i biti fokus. Pored NKEU kao najbrojnije i na kojoj će u nastavku biti fokus, osnovane su Koalicija prEUgovor fokusirana na Poglavlja 23 i 24 te Koalicija 27, fokusirana na Poglavlje 27: Okoliš.

[51] Odluka 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.
[52] Odgovori iz upitnika s predstavnikom Centar za evropske politike – Beograd, juni/juli 2022.

Kako bi uključila organizacije civilnog društva u proces pregovora Vlada Srbije je za to iskoristila postojanje posebne platforme kroz koju su se organizacije civilnog društva samoroganizirale - Nacionalnog konventa o EU. Ova platforma je uspostavljena 2006. godine na inicijativu Evropskog pokreta u Srbiji u saradnji sa Slovačkom asocijacijom za spoljnu politiku (SFPA). Uspostavljena je kako bi pratila tok pregovora o SSP sa formiranih 8 radnih grupa koje su bile podjeljene tematski. Cilj je bio aktivirati stručnu društvenu javnost u okviru foruma na kojem bi se razmatrale najvažnije teme u procesu pridruživanja EU te postigao najširi mogući društveni konsenzus oko budućnosti Srbije u EU. Dakle, osnovna pokretačka ideja Konventa polazila od činjenice da OCD imaju odgovornost da prate i analiziraju rad Vlade te postignu konsenzus oko ključnih tačaka razvoja društva Srbije u procesu pristupanja EU.

U tom kontekstu NKEU je izradio brojne analize, preporuke i mišljenja sadržane u Knjigama preporuka NKEU.[53] Tadašnja Kancelarija za evropske integracije Republike Srbije (danas Ministarstvo za evropske integracije)[54] aktivno je sarađivalo sa NKEU te su se rezultati saradnje koristili u različite svrhe poput izvještavanja Evropske Komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija, u javnim raspravama o zakonskim prijedlozima ali i za informisanje šire javnosti o odnosima Srbije i EU. Također, na sjednicama radnih grupa NKEU prisustvovali su stručnjaci iz država regiona i Evropske unije, komesari EU, ministri i predstavnici civilnog društva iz država članica EU gdje su njihova iskustva i savjeti korišteni u oblikovanju preporuka za unaprijeđenje procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

Otvaranjem pristupnih pregovora, NKEU se uspostavlja kao posebna platforma prilagođena novoj fazi odnosa Srbije i EU. Time dolazi do institucionalizuje saradnje države i organizacija civilnog društva na zajedničkom poslu vođenja i usmjeravanja procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji. U tom smislu, 2018. godine, NKEU postaje savez udruženja, što ostaje i do danas. Novi pravni status proširio je i djelokrug rada i aktivnosti NKEU čime je omogućeno: održavanje redovnih konsultacija OCD, lokalnih samouprava i predstavnika privrede sa institucijama Republike Srbije, zatim izrada analiza na osnovu kojih se definišu preporuke i mišljenja na pregovaračke pozicije Srbije, te bolje i kvalitetnije informisanje javnosti o procesu pristupanja, pregovorima i efektima tog procesa.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji je organizovan kao stalno tijelo tj. savez udruženja koje čini više stotina udruženja širokog spektra. Strukturu ovog tijela čini Programski savjet, sekretarijat i radne grupe. *Programski savjet NKEU* ima odlučujuću ulogu u formiranju programskih smjernica za rad NKEU i njegovih radnih grupa. Sastavljen je od predstavnika/ca organizacija civilnog društva koje koordiniraju radom

[53] Više na https://eukonvent.org/.
[54] Više na https://www.mei.gov.rs/srl/ministarstvo/o-nama/.

radnih grupa a predsjedavajući Savjeta koji se bira na 6 mjeseci predsjedava sastancima koji se održavaju jednom mjesečno. Savjet daje preporuke i smjernice za unaprijeđenje rada, a ima i značajnu ulogu u zagovaranju i informisanju državnih institucija, građana i medija o procesu pristupanja Srbije EU uključujući proces pregovora te promjene koje članstvo u EU donosi.

Sekretarijat NKEU pruža logističku podršku radu radnih grupa, medijsku promociju, obezbeđuje redovnu komunikaciju sa predstavnicima Vlade i Narodne skupštine, razvija međunarodnu saradnju i uspostavlja partnerstva na osnovu smjernica Programskog savjeta.

Okosnicu NKEU čine *radne grupe* koje predvode koordinatori/organizacije civilnog društva. Koordinatori radnih grupa organizuju sjednice radnih grupa i formulišu zaključne preporuke i mišljenja, koje zatim proslijeđuju relevantnim institucijama, resornim ministarstvima, predsjedavajućem Pregovaračke grupe, kao i predsjedniku skupštinskog Odbora za evropske integracije.[55] Uloga radnih grupa je da prate, analiziraju i ocjenjuju napredak u pregovorima sa EU po pregovaračkim poglavljima, i njihov rad tematski prati strukturu pregovaračkih radnih grupa Vlade za pregovore sa EU. Radne grupe okupljaju predstavnike nevladinih organizacija, privrede, sindikata, instituta, profesionalnih organizacija, lokalnih samouprava, medija i drugih relevantnih grupa zainteresovanih za konkretne teme u okviru pregovaračkih poglavlja.

Radne grupe se mogu udruživati u međusektorske radne grupe, mogu pratiti jedno ili više Poglavlja ili osnovati jednu ili više podgrupa unutar jedne radne grupe u skladu sa složenošću Poglavlja. U slučaju formiranja više podgrupa kao npr. u okviru radne grupe za Poglavlje 24 to zahtijeva koordinaciju i usaglašavanje stavova između članova na način da je rad koncipiran potpuno autonomno. Aktivnosti i teme se biraju prema određenim kriterijima i to: obimnost tema, osjetljivost Poglavlja, koliko je precizan i razvijen EU *acquis* budući da u nekim poglavljima zastupljen tzv. “soft” *acquis* pa su zahtjevi EU formulisani pozivanjem na standarde ili se zahtjevi posebno razvijaju za konkretnu zemlju.

[55] Za više informacija pogledati www.eukonvent.org.

Jedan od najboljih primjera saradnje između organizacija civilnog društva okupljenih u NKEU i pregovaračke strukture jeste u oblasti vladavine prava odnosno u Poglavljima prava EU 23 i 24. Kako bi se obaveze iz ovih Poglavlja mogle što bolje sistemski sprovoditi i pratiti njihova realizacija od strane Evropske komisije, država u tu svrhu pravi akcione planove koje sadrže spisak mjera, nadležnih institucija i sl. Pregovaračke Radne grupe za Poglavlja 23 i 24 su prijedloge akcionih planova objavile javno i pozvale civilno društvo da ih komentariše. Relevantne radne grupe unutar NKEU kroz svoj proces konsultacija su izradile komentare i dostavile izvršnoj vlasti koje su svaki komentar uzele u razmatranje i sprovele diskusiju o tome. Slučajevi u kojima komentari civilnog društva nisu mogli biti prihvaćeni morali su biti adekvatno obrazloženi u pismenoj formi.

2.4. Hronologija odnosa između Crne Gore i Evropske Unije

Crna Gora je otpočela pregovore za pristupanje Evropskoj uniji 2012. godine te kako bi se pripremila za otvaranje pregovora Vlada CG je usvojila Odluku o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji.[56] Odlukom se uspostavila pregovaračka struktura, njen sastav i nadležnosti. Međutim, shodno novoj metodologiji proširenja a u cilju prilagođavanja obavezama iz procesa evropskih integracija Vlada Crne Gore je u avgustu 2022. usvojila novu odluku o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji[57] i izmjenila odluku o formiranju radnih grupa za pregovaračka Poglavlja 23 i 24. Pa tako, umjesto dosadašnje pregovaračke strukture, novu strukturu čine Kolegijum za pregovore o pristupanju Crne Gore EU, Savjet za vladavinu prava, Pregovarački tim, pregovaračke radne grupe i Ministarstvo evropskih poslova. *(Vidjeti Grafikon 7)*

Dakle, novom Odlukom ukinuta su neka ranije uspostavljena tijela u okviru pregovaračke strukture dok djelokrug rada i sastav pregovaračkih radnih grupa je

[56] Službeni list Crne Gore, br. 9/12, 15/14, 19/17, 33/18 i 48/18.
[57] Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji („Službeni list CG “, br. 9/12, 15/14, 19/17, 33/18, 48/18, 55/21 i 27/22).

ostao isti. Jedine izmjene su napravljene u kontekstu smanjenja broja članova za pregovaračka Poglavlja 23 i 24 te ih čine predstavnici organa državne uprave, pravosudnih institucija i nevladinih organizacija.

Grafikon 7. Pregovaračka struktura Crne Gore

Članovi svih gore navedenih tijela dolaze iz različitih društvenih sfera imenovanih od strane Vlade, pravosuđa, nezavisnih institucija do akademske zajednice i nevladinih organizacija.

Radne grupe su formirane prema pregovaračkim poglavljima odnosno Poglavljima EU *acquis* tako da ih ima 33. Uloga radnih grupa dosta je široka te obuhvata, u zavisnosti od trenutnih aktivnosti u okviru pregovaračkog procesa:[58]

- Učešće u analitičkom pregledu i ocjeni usklađenosti zakonodavstva Crne Gore sa pravnom stečevinom EU;
- Učešće u izradi prijedloga pregovaračkih pozicija, u izradi, realizaciji i izvještavanju o realizaciji akcionih planova i drugih dokumenata od značaja za pristupanje;
- praćenje i izvještavanje o realizaciji Programa pristupanja Crne Gore EU
- učešće na sastancima pododbora za stabilizaciju i pridruživanje;

[58] Član 8. Odluke o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji („Službeni list CG “, br. 9/12, 15/14, 19/17, 33/18, 48/18, 55/21 i 27/22).

- učešće u ekspertskim misijama;
- te druge poslove od značaja za pregovore, uz podršku organa državne uprave i drugih organa i institucija.

Radne grupe su multisektorske što znači da pored predstavnika institucija u njihovom radu direktno učestvuju i predstavnici civilnog društva. Direktno uključivanje organizacija civilnog društva u sastav i rad radnih grupa u okviru pregovaračke strukture predviđeno je Odlukom o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji.[59]

Također, bitno je napomenuti i na ulogu Skupštine Crne Gore u procesu evropskih integracija kao nosioca aktivnosti u procesu pristupanja.[60] Odbor za evropske integracije Skupštine Crne Gore predstavlja značajan segment u procesu pristupanja EU i čini dio pregovaračke strukture Crne Gore. Rezolucija o načinu, kvalitetu i dinamici progresa Crne Gore u EU iz 2013. ukazuje na Odbor kao nosioca aktivnosti u procesu pristupanja EU u ime Skupštine Crne Gore te u tom kontekstu Odbor bi trebao pratiti pregovore i davati mišljenja o pripremljenim pregovaračkim pozicijama. To podrazumijeva razmatranje i ocjenjivanje pregovaračkih timova, proaktivno predlaganje mjera i pokretanje inicijative za ubrzanje procesa. Međutim, Odbor za evropske integracije i pored navedenog ima dosta marginalizovanu ulogu u procesu pristupanja. Prema nekim autorima[61] to može biti direktna posljedica nedostatka razumijevanja i podrške parlamentaraca procesu pristupanja.

2.4.1. Pravni i institucionalni mehanizmi saradnje organizacija civilnog društva sa izvršnom i zakonodavnom vlašću Crne Gore u procesu pristupanja Evropskoj Uniji

Dinamika saradnje između organizacija civilnog društva i državnih organa u procesu pristupanja Crne gore EU pratila je dinamiku procesa pristupanja, od stupanja na snagu SSP-a i dobijanja statusa kandidata preko otvaranja pristupnih pregovora između Crne Gore i EU. Saradnja je bila sve intenzivnija krenuvši od inicijalne potrebe uspostavljanja saradnje sa zainteresiranim organizacijama civilnog društva i prvih memoranduma o saradnji preko jačanja zajedničkih aktivnosti u cilju promocije evropskih integracija, do neophodnosti podizanja svijesti o svim aspektima procesa, obaveza i prava koje proizilaze iz članstva, te informisanja javnosti o napretku Crne Gore u procesu. Iako je Crnogorsko civilno društvo svoju ulogu u procesu evropskih integracija doživljalo dosta šire od navedenog odnosno vidjeli su se kao sastavni, direktni dio procesa, država je smatrala da je osnovna uloga organizacija civilnog

[59] "Službeni list CG", br. 9/2012, 15/2014 i 19/2017.
[60] Rezolucija o načinu, kvalitetu i dinamici procesa integracije Crne Gore u EU, https://zakoni.skupstina.me/25saziv/index.php/me/pristupanje-eu/dokumenta.
[61] Vučković, V. (2019) Pregovaračka struktura u Crnoj Gori i komparativna iskustva – jesmo li pronašli najbolji model? Centar za građansko obrazovanje (CGO), 2019. str.21.

društva u promociji evropskih integracija kao kanala za informisanje javnosti o napretku Crne Gore u procesu pristupanja EU.

Ipak, Crnogorsko civilno društvo uspjelo je da se izbori za direktno uključenje u pregovarački proces što je potvrđeno odlukom Vlade Crne Gore, gdje je odlučeno da prilikom formiranja pregovaračke strukture, u Radne grupe, kao aktivne učesnike/ce, uključe se i predstavnici/ce civilnog društva, a što je u ovoj formi predstavljalo novinu u odnosu na tadašnja uporedna iskustva.

Uključivanje organizacija civilnog društva u tijela u uspostavljenoj pregovaračkoj strukturi tačnije u pregovaračke radne grupe je bio i najvažniji iskorak s ciljem postizanja što bolje saradnje državnih vlasti i organizacija civilnog društva u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Intenziviranje saradnje između državnih organa i organizacija civilnog društva bilo je u velikoj mjeri uslovljeno i od strane Evropske komisije koja je to navela kao jedan od ključnih prioriteta u svom Mišljenju o spremnosti Crne Gore za početak pregovora.[62] Naravno, to nije podrazumijevalo samo uključivanje organizacija civilnog društva u strukture uspostavljene za vođenje pregovaračkog procesa već i jačanje saradnje sa OCD generalno. Dakle, prvi korak ka unaprijeđenju odnosa i ispunjavanju navedenog prioriteta napravljen je unaprijeđenjem zakonodavstva na način da se bitno unaprijedio način biranja predstavnika OCD-a u radne grupe za izmjene zakonodavstva, kao i postupak sprovođenja javnih konsultacija.[63] Osim toga došlo je do unaprijeđenja i zakonodavnog okvira kojim se uređuje definisanje i finansiranje organizacija civilnog društva.[64] Pored ovoga bitno je napomenuti i na postojanje Savjeta za saradnju organa državne uprave i NVO kojeg čine predstavnici vladinog i nevladinog sektora a čije glavne nadležnosti se odnose na davanje mišljenja o i u vezi sa primjenom strateških i drugih dokumenata koji se odnose na rad i razvoj nevladinih organizacija s ciljem unaprijeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija. Međutim, u kontekstu učešća OCD u procesu pregovora ovaj Savjet nije imao značajnu ulogu niti se vidjela potreba za njegovom angažiranosti.[65]

U kontekstu uključivanja OCD u pregovarački proces a za potrebe učešća OCD u radnim grupama Vlada je raspisala javni poziv a OCD su se formalno birale (biraju se i danas) na osnovu nekoliko formalno utvrđenih kriterija.[66] Međutim, u praksi, budući da odziv nije bio veliki, sve OCD koje su se prijavile na javni oglas bile su uključene u rad radnih grupa.[67] Kao “glavni razlozi slabog odziva ističu se nedostatak kapaciteta,

[62] Mišljenje Evropske Komisije o spremnosti Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji 2010. godine, str. 12.
[63] Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, i Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona (Službeni list Crne Gore, br. 41/18).
[64] Zakon o nevladinim organizacijama (Službeni list Crne Gore, br. 39/2011 i 37/2017); Uredba o postupku i načinu kofinansiranja projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova EU („Službeni list CG”br 64/18); Odluka o Savjetu za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija ("Službeni list Crne Gore, broj 47/2018").
[65] Intervju s predstavnicom Montenegro Media Institute, juni/juli 2022.
[66] Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Službeni list Crne Gore", br. 041/18 od 28.06.2018).
[67] Intervju s predstavnicom Montenegro Media Institute, juni/juli 2022.

zahtjevnost bavljenja tim aktivnostima budući da postoji veliki broj radnih grupa a OCD također učestvuju u radnim grupama za izradu zakonodavstva."[68] Bitno je napomenuti da intenziviranje saradnje između državnih organa i organizacija civilnog društva u procesu pristupanja kroz uključivanje predstavnika OCD u sastav i rad radnih grupa nije bilo samo podstaknuto od strane EU već i time da je sama Vlada CG u jednom trenutku prepoznala kapacitete OCD koji su bili dosta bolji od onih u administraciji.[69]

U to vrijeme postavljalo se i pitanje od strane zemalja iz regiona koje su i same započinjale procese "samoudruživanja" i saradnje sa institucijama vlasti u procesu EI. Pitanja i nedoumice su se najčešće odnosile na mogućnosti direktnog učešća predstavnika OCD u Radnim grupama uz obrazloženje da njihovim učešćem u pregovaračkoj strukturi se stvara kohabitacija sa institucijama vlasti te da postoji opasnost da bi OCD mogle u tom smislu izgubiti svoju kritičku oštricu. Međutim, iskustva Crne Gore govore drugačije budući da su se Radne grupe, pored određenih nedostataka, ispostavile kao odličan forum za raspravu i jedinstvena prilika da se ima uvid u perspektivu druge strane.[70] Čak šta više iskustva Srbije pokazuju da bi nedostatak transparentnosti u pristupu informacijama u procesu evropskih integracija eventualnim uključivanjem predstavnika organizacija civilnog društva u rad pregovaračkih radnih grupa pomogao u prevazilaženju tog problema.[71]

Dakle, OCD su ravnopravne članice Radnih grupa sa pravom glasa i odlučivanja kao i svi ostali članovi. Njihov doprinos se u početku odnosio na izradu akcionih planova, strategija i sl. gdje nisu uvijek bili uvaženi svi prijedlozi na dokumente. Međutim, budući da je Evropska komisija odobravala akcione planove i vraćala na doradu tada su institucije vlasti također postale otvorenije za saradnju unutar Radnih grupa i počele da uzimaju u obzir prijedloge OCD u većem obimu čime su dokumenti dobili na kvaliteti. Crna Gora je naknadno proširila ulogu Radnih grupa i na praćenje sprovođenja akcionih planova do kraja pregovaračkog procesa. To je omogućilo dodatnu ulogu i OCD koja se ogledala u vršenju stalnog monitoringa aktivnosti u procesu pregovora što im je otvorilo prozor prema donatorskoj zajednici u smislu da su donatori postali više zainteresirani šta se dešava unutar pregovaračkih radnih grupa i na taj način OCD su imale snažan *advocacy tool* u vršenju dodatnog pritiska na Vladu s ciljem unaprijeđenja rada.[72]

Što se tiče zakonodavne vlasti, učešće predstavnika civilnog društva na sjednicama Odbora za evropske integracije nije predviđeno. Odbor obično organizuje konsultativna saslušanja na određene teme gdje pozivaju predstavnike Vlade da obrazlažu svoje aktivnostu u datom sektoru. Tada se pozivaju i predstavnici OCD koji također imaju mogućnost obrazlaganja svog viđenja rada Vlade i ukazivanja na

[68] Ibid.
[69] Intervju s predstavnicom Montenegro Media Institute, juni/juli 2022.
[70] Ibid.
[71] Odgovori iz upitnika s predstavnikom Centar za evropske politike – Beograd, juni/juli 2022.
[72] Intervju s predstavnicom Montenegro Media Institute, juni/juli 2022.

eventualne probleme. U konačnici Odbor usvaja zaključke u tom smislu. Trenutno, sjednice Odbora su otvorene za javnost i javno se emituju što povećava transparentnost.

2.4.2. Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore

Organizacije civilnog društva kako bi se što bolje pripremile za praćenje procesa pristupanja Crne Gore EU s ciljem osnaživanja uloge civilnog društva u procesima kreiranja i provedbe različitih reformi te institucionalizacije javne debate između civilnog i javnog sektora o temama vezanim za EU formirale su forum nevladinih organizacija – Nacionalnu konvenciju o evropskoj integraciji Crne Gore (u daljem tekstu: NKEICG). Ideja udruživanja civilnog društva u Crnoj Gori za potrebe procesa evropskih integracija je pokrenuta 2011. godine kroz projektne aktivnosti Evropskog pokreta i kao takva nastavljena i u sljedećih par godina. NKEICG je bio organiziran prema uzoru na modele organizacije SEE zemalja tačnije Slovačke. U okviru NKEICG bila su formirana tijela kao Predsjedništvo i Radne grupe. U toku 2013. i 2014. godine bilo je formirano ukupno šest radnih grupa u okviru kojih su predstavnici civilnog sektora i javnih institucija Crne Gore, uz učešće međunarodnih stručnjaka i predstavnika međunarodnih institucija, kroz otvorenu diskusiju imali priliku da razmjenjuju argumente i prijedloge te kreiraju odgovarajuće zaključke i preporuke.

Radne grupe su formirane tako da prate jedno ili više pregovaračkih poglavlja o onim temama koje su prepoznate kao najvažnije sa stanovišta potreba Crne Gore u procesu reformi ali i neophodne u procesu evropske integracije. Sastavljene su od predstavnika različitih institucija i organizacija iz javnog i civilnog sektora a predsjedavaju po jedan/a kopredsjedavajući/a iz civilnog i iz javnog sektora.

Predsjedništvo NKEICG 2013-2014 je formirano od visokih zvaničnika različitih institucija u Crnoj Gori, kao i predstavnika civilnog društva, lokalne samouprave i drugih struktura iz društva Crne Gore.

Međutim, NKEICG nije nikada zaživio u punom smislu barem ne u obliku i dimenzijama kao slični modeli u regionu. U prvim godinama pregovora saradnja između vladinog i nevladinog sektora je bila intenzivna.[73] Međutim, kako je proces odmicao tako se smanjivala i funkcionalnost NKEICG. Razloge za to moguće je potražiti u dugotrajnosti procesa pregovora koji je doveo do zamora, zatim u čestim promjenama političke situacije itd.[74] Također, Crnogorske organizacije civilnog društva nisu nikada do kraja uskladile svoje aktivnosti, kako bi na koordiniran i jedinstven način mogli pratiti proces pregovora, formirati svoje stavove i proaktivnije učestvovati u cijelom procesu. I pored unaprijeđenja zakonodavnog pa donekle i

[73] Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore, Izvještaj https://www.emim.org/images/publikacije/4_Nacionalna_konvencija_o_evropskoj_integraciji_Crne_Gore_2014.pdf.
[74] Intervju s predstavnicom Montenegro Media Institute, juni/juli 2022.

institucionalnog okvira saradnje civilnog društva i institucija vlasti ova saradnja je imala dosta nedostataka. Učešće civilnog društva u pregovaračkoj strukturi je bilo ograničeno na Radne grupe te cijeli odnos saradnje je bio birokratizovan i sa krajnje ograničenim uticajem. Dijalog između civilnog društva i struktura vlasti nije bio u potpunosti transparentan, zamišljena uloga civilnog društva u procesu evropskih integracija nije imala adekvatnu organizacionu podršku te uticaj predstavnika organizacija civilnog društva u pregovaračkim radnim grupama je bio dosta ograničen. To je podrazumijevalo slabu dostupnost izvještaja o provedbama akcionih planova, dobijanje nepotpunih informacija i u vremenskim rokovima koji nisu bili adekvatni. Sve to je praktički onemogućavalo konstruktivnu podršku procesu od strane OCD i ugrožavalo transparentnost procesa. U konačnici, model koji bi omogućio predstavnicima civilnog sektora da učestvuju u praćenju usklađenosti Crne Gore sa zahtjevima iz procesa pristupanja EU nije nikada funkcionalno zaživio.[75]

Crnogorske organizacije civilnog društva su intenzivno radile tzv. *shadow reporting* po Poglavljima EU *acquis*. Na primjer, u okviru Poglavlja 23 osnovana je koalicija od 16 organizacija civilnog društva koja je pripremala shadow izvještaje o napretku u procesu pregovora u oblastima sudstva, ljudskih prava i borbe protiv korupcije. Cilj ovih izvještaja je bio pregled stvarnog napretka, nedostataka u pregovorima te davanje preporuka za unaprijeđenje prethodno navedenih oblasti.

2.5. Proces pristupanja Republike Sjeverne Makedonije Evropskoj uniji

Sjeverna Makedonija je započela proces pristupanja Evropskoj uniji potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i priduživanju 2001. godine, kandidatski status joj je dodijeljen 2005. godine a 2009. je zaprimila pozitivan *Avis* o otpočinjanju pregovora koje je Vijeće EU odobrilo tek 2020. godine te 19. jula 2022. zvanično otvorilo pregovore o pristupanju Sjeverne Makedonije EU odnosno odobrilo pregovarački okvir za pregovore sa Sjevernom Makedonijom u skladu s revidiranom metodologijom proširenja.[76] U međuvremenu faza procesa analitičkog pregleda pravne stečevine EU je započela već ranije gdje je "Evropska komisija dovršila proces analitičkog pregleda pravne stečevine EU te je spremna predstaviti svoje rezultate Sjevernoj Makedoniji."[77]

U iščekivanju datuma za otvaranje pregovora sa EU, Sjeverna Makedonija je uspostavila institucionalnu strukturu koja će podržati ovaj proces *(Vidjeti Grafikon 8).*

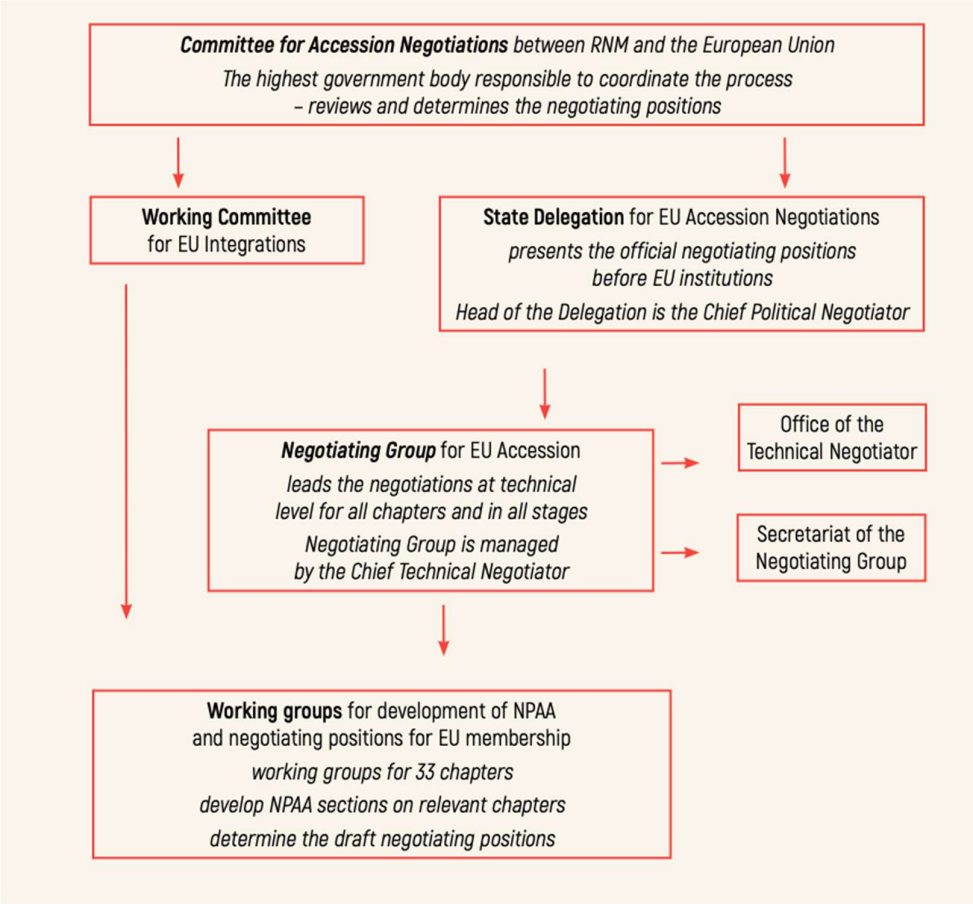
[75] Ibid.
[76] Saopštenje za medije, Međuvladina konferencija na ministarskoj razini o pristupanju Sjeverne Makedonije, https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/07/19/intergovernmental-conference-at-ministerial-level-on-the-accession-of-north-macedonia/.
[77] Ibid.

Pregovaračka struktura Sjeverne Makedonije definisana je sa sedam odluka Vlade Sjeverne Makedonije objavljenih 2019. godine.[78] Ovim Odlukama uspostavljeno je nekoliko tijela koja čine navedenu strukturu, i to:

- Komitet za pregovore za pristupne pregovore RSM sa EU kao najviše vladino tijelo odgovorno za koordinaciju procesa pregovora. Njegova uloga je pregleda i određuje pregovaračke pozicije prije nego budu formalno usvojene.
- Radni komitet za evropske integracije je odgovorno za koordinaciju provedbe SSP i nadzor nad radom radnih grupa.
- Državna delegacija Republike Sjeverne Makedonije za pristupne pregovore sa EU, tijelo zaduženo za vođenje pregovora o pristupanju EU na čijem čelu se nalazi zamjenik premijera za evropska pitanja (glavni pregovarač).
- Pregovaračka grupa za pristupanje Republike Sjeverne Makedonije u EU je vladino stručno i tehničko tijelo na čijem čelu se nalazi glavni tehnički pregovarač. Ono je odgovorno za vođenje pregovora ispred svih Poglavlja EU *acquis* i u svim fazama pregovora na tehničkom nivou. Također, vrši nadzor nad radom radnih grupa.
- Radne grupe za izradu Nacionalnog programa za usvajanje EU *acquis* (NPAA) i razvoj pregovaračkih pozicija za pristupanje Evropskoj uniji (u daljem tekstu: Radne grupe) su pomoćna tijela Radnog komiteta za evropske integracije. Nadležna su za izradu dijelova NPAA za Poglavlja za koja su nadležna, za izradu pregovaračkih pozicija te za izradu preporuka na prijedloge zakona I podzakonskih akata koji se planiraju usklađivati sa pravnom stečevinom EU.

[78] 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.

Grafikon 8. Pregovaračka struktura Republike Sjeverne Makedonije



Izvor: Guide on institutional mechanisms for civil society participation in policy-making related to EU Integrations [79]

Pregovaračka struktura također uključuje Ured glavnog tehničkog pregovarača za pristupanje Republike Sjeverne Makedonije i Sekretarijat strukture za pristupanje Republike Sjeverne Makedonije EU.

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 (u daljem tekstu: NSEI) koji ima mandat da daje mišljenja o pregovaračkim pozicijama koje definiše Vlada.

Imajući u vidu novu metodologiju proširenja za očekivati je da će navedena struktura u dogledno vrijeme pretrpjeti određene izmjene ali do trenutka pisanja ove Analize u julu 2022. godine Vlada Sjeverne Makedonije nije zvanično predstavila kakve će i da li će izmjena biti. Određene studije[80] predviđaju da bi se eventualne izmjene mogle i trebale odnositi na organizaciju radnih grupa i nadležnosti pregovaračke grupe, kao i

[79] 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.
[80] Stojkovski, A., Accession Negotiations Structure, https://bit.ly/3tM7kBB.

na ulogu premijera i njegovog kabineta u okviru cijele strukture.

Međutim, za potrebe ovog dokumenta analiziraće se definisani sastav i rad Radnih grupa budući da eventualne izmjene pregovaračke strukture shodno novoj metodologiji neće bitno promijeniti sastav i zaduženja Radnih grupa te ulogu OCD u okviru istih.

Dakle, Odlukom o formiranju radnih grupa za pripremu Nacionalnog programa za usvajanje *acquis* (u daljem tekstu: NPAA) i izradu pregovaračkih pozicija za pregovore o članstvu sa EU[81] predviđeno je formiranje Radnih grupa prema Poglavljima pravne stečevine EU uz dodatne grupe za politički, ekonomski i administrativni kriterij te za stručne konsultacije u vezi terminologije iz pravne stečevine EU. Drugim riječima, Odlukom je predviđeno formiranje 39 Radnih grupa čije nadležnosti su dosta široko definisane.[82] Budući da je predviđeno da Radne grupe budu forum u okviru kojeg se stvara širi društveni konsenzus to se oslikava u članstvu radnih grupa koje uključuje predstavnike državnih institucija, pravosuđa, poslovne zajednice, sindikata, akademske zajednice i civilnog društva.

Do uspostavljanja pregovaračke strukture Sjeverna Makedonija je za koordinaciju procesa evropskih integracija uspostavila institutucionalnu platformu za proces pregovora za pristupanje.[83] U okviru ovog sistema učešće organizacija civilnog društva praktički nije postojalo ili barem ne u zadovoljavajućoj mjeri.[84] Ne postoji formalna odluka o učešću OCD u radu bilo kojeg tijela u sistemu osim u okviru tijela Skupštine. Praksa koja je na snazi i danas jeste da Skupština poziva organizacije civilnog društva koje djeluju u oblastima koje su važne za evropske integracije na način da učestvuju na saslušanjima Odbora za evropske integracije i plenarnim sjednicama. Međutim, cijeli postupak pozivanja OCD na sjednice je netransparentan budući da ne postoje formalno utvrđeni kriteriji na osnovih kojih se OCD biraju i

[81] Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije broj 159/19, http://www.slvesnik.com.mk/Issues/298cdc15d12e4c5486658a6eae6de1d7.pdf.

[82] Član 2. Odluke o formiranje radnih grupa za pripremu Nacionalnog programa za usvajanje *acquis* (NPAA) i izradu pregovaračkih pozicija za pregovore o članstvu sa EU (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije broj 159/19).

[83] https://www.sep.gov.mk/data/file/Kon-pregovori/Proces-na-pristapuvanje/Platforma(2).pdf. Sistem je obuhvatao izvršnu i zakonodavnu vlast, i to: Komitet za Euro-atlanske integracije koji odlučuje o politici pristupanja Republike Sjeverne Makedonije; Zamjenik premijera za evropske poslove koji koordinira operativni dio procesa pristupanja; Skeretarijat za evropske poslove koji kao Vladino tijelo je odgovorno za koordinaciju cjeloukupnog procesa evropskih integracija: process pregovora, IPA programi pomoći uključujući I komunikaciju sa građanima I ostalim u vezi evropskih integracija; Ministartsvo vanjskih poslova, odnosno Misija u Briselu, koja je zadužena za komunikaciju sa institucijama EU; Radni komitet za Evropske integracije predstavlja vladino operativno tijelo koje je zaduženo za provedbu stratetskih odluka u vezi evropskih integracija Radne grupe za isradu NPAA (35 radnih grupa) koje su 2018. godine preimenovane u Radne grupe za izradu NPAA i pregovaračke grupe. Parlament, odnosno Odbor za evropske poslove koji razmatra problematiku vezanu za evropske integracije te Nacionalno Vijeće za evropske integracije koje daje smjernice za pregovore Republike Sjeverne Makedonije sa EU. Stupanjem SSP na snagu uspostavljena su dodatna tijela kao SSP Vijeće, SSP Odbor, SSP Pododbori i Specijalna grupa za reform javne uprave.

[84] Petrovska, I., (2021), Guide on institutional mechanisms for civil society participation in policy-making related to EU Integrations, Skopje: Foundation open society - Macedonia, str. 23, https://dijalogkoneu.mk/en/wp-content/uploads/sites/3/2021/10/Guide-on-Institutional-Mechanisms-for-Civil-Society-Participation-in-Policy-Making-Related-to-EU-Integrations.pdf.

pozivaju.[85] Također, u sastav NSEI ulazi jedan predstavnik civilnog društva.[86] S obzirom na ograničenje članstva na samo jednog člana sporan je uticaj organizacija civilnog društva na rad NSEI, posebno imajući u vidu da članovi NSEI koji nisu poslanici nemaju pravo glasa, a NSEI je konsultativno tijelo čije odluke nisu obavezujuće.[87]

Također, nisu bili formalizirani ni načini za konsultacija sa OCD. Pa tako ni za izradu nacrta NPAA koja je bila u odgovornosti Sekretarijata za evropske poslove (u daljem tekstu: SEI). U tu svrhu SEI je pozvao određeni broj OCD da se uključe u proces izrade ali nije poznato način na koji su odabrani te je učešće bilo ograničeno.[88] Također, dati rokovi nisu bili blagovremeni budući da "tekst NPAA je poslat dva dana prije na konsultacije… Također, prijedlozi koje su OCD poslali nisu uzeti u razmatranje pa je to bilo samo pro forma konsultacija dok NPAA treba ozbiljnu reviziju."[89] Dakle, OCD "nisu bili uključeni u izradu niti u određivanje prioriteta ali smo predložili da budemo uključeni u cijeli proces s obzirom da SEI, koji je bio zadužen za izradu NPAA i određivanje prioriteta, nema kapacitet da mijenja NPAA u skladu sa promjenjenom metodologijom i stvarnim potrebama."[90]

2.5.1. Pravni i institucionalni mehanizmi saradnje između organizacija civilnog društva i institucija vlasti u procesu evropskih integracija Republike Sjeverne Makedonije

Proces evropskih integracija u Sjevernoj Makedoniji pokrenuo je mnogobrojne zakonodavne i strateške reforme u cilju poboljšanja saradnje između organa vlasti i organizacija civilnog društva. U tom smislu usvojena je prva Strategija za saradnju vlade sa civilnim sektorom u 2007. godini posmatrajući dijalog sa civilnim društvom uglavnom kroz njihovo uključivanje u kreiranje javnih politika, usvajanje pravnih propisa itd.[91] Međutim, tek 2016. godine dolazi do uspostavljanja Savjeta za saradnju između Vlade Republike Makedonije i civilnog sektora[92] kao savjetodavnog tijela vlade za unaprijeđenje saradnje, dijaloga i podsticanje razvoja civilnog društva u Republici Sjevernoj Makedoniji.

Uloga civilnog društva u procesu evropskih integracija je prvi put prepoznata Rezolucijom Skupštine Sjeverne Makedonije o prioritetima u procesu pristupanja

---

[85] Intervju i podaci iz upitnika s predstavnicom European Policy Institute (EPI) – Skopje, juni/juli 2022.
[86] Nikolovski, I., (2020) Civil society organisations and North Macedonia's European integration: Towards strategic participation and transparent accession negotiations, str.7., https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/07/CSO-and-accession-negotiations.pdf.
[87] Intervju i podaci iz upitnika s predstavnicom European Policy Institute (EPI) – Skopje, juni/juli 2022.
[88] Ibid.
[89] Ibid.
[90] Ibid.
[91] Marović, J., Stefanovski, I., Ivanovik, I., (2019.) Komparativna studija, Civilno društvo Zapadnog Balkana, Praćenje pristupnih pregovora i EU integracije – od početnih inicijativa do izgrađenog dijaloga, str.19. http://fiskalnatransparentnost.org.mk/upload/pdf/nacionalna%20pravna%20ramka/gragjansko%20ucestvo/izvrshna%20vlast/Strategija_za_sorabotka_na_Vladata_so_graganskiot_sektor2012-2017.pdf.
[92] Odluka o formiranju Savjeta za saradnju između vlade Republike Makedonije i civilnog sektora, https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/odlukaSovet982016.pdf.

Evropskoj uniji 2007. godine kojom je obećano uključivanje OCD u sve aktivnosti procesa te dala preporuke vladi da iskoristi sve potencijale u društvu.[93] Tim slijedom, OCD su proteklih godina bile uključene u rad nekoliko tijela izvršne i zakonodavne vlasti kao, između ostalog, Nacionalno vijeće za evropske integracije, Savjet za saradnju između Vlade Republike Makedonije i civilnog sektora, radne grupe pojedinih ministarstava te u rad svih skupštinskih tijela gdje je bilo predviđeno održavanje sjednica otvorenih za javnost.[94]

U trenutku pisanja ove Analize u julu 2022. godine identifikovano je nekoliko načina na koje je civilno društvo uključeno u proces evropskih integracija od čega se može izdvojiti saradnja sa Sekretarijatom za evropske poslove i Skupštinom. Saradnja sa SEI je uglavnom informativne prirode koja se ogleda u tome da je SEI uspostavio baze podataka sa informacijama o OCD čiji djelokrug se uglavnom odnosi na proces evropskih integracija i obavještava OCD iz te baze u vezi svih vrsta događaja kao i o tehničkom procesu screeninga. Zatim, Skupština poziva OCD čiji je djelokrug vezan za oblasti od značaja za proces evropskih integracija da učestvuju na plenarnim sjednicama i sjednicama Odbora. Također, u okviru rada Nacionalnog Savjeta za evropske integracije OCD mogu izlagati svoja mišljenja u vezi procesa iako je predviđen samo jedan član u ime OCD.

Što se tiče uključenosti organizacija civilnog društva u tijela u okviru pregovaračke strukture Strategijama o saradnji Vlade Republike Sjeverne Makedonije sa civilnim sektorom od 2018. godine do danas je predviđeno uključivanje civilnog društva u pripremu pregovaračkih pozicija za pregovaračka poglavlja EU te odlukom vlade uključivanje OCD u sastav pregovaračkih radnih grupa.[95] Međutim, navedenom odlukom nije precizirano na koji način konkretno bi se vršila selekcija OCD u članstvo Radnih grupa osim ako izuzmemo generalnu odredbu u Odluci kojom se predviđa da će se sastav Radnih grupa određivati na osnovu prijedloga glavnog tehničkog pregovarača nakon konsultacija sa osobom iz relevatne institucije koja rukovodi konkretnom Radnom grupom, a selekciju će vršiti glavni politički pregovarač.[96] Na to upućuje i sagovornik iz Makedonskog OCD gdje ističe da "trenutni model predviđa da Vlada RSM određuje ukupan broj predstavnika organizacija civilnog društva koji će učestvovati u Radnim grupama te da procedura izbora predstavnika OCD je ispunjena nedorečenostima i lako može postati predmet zloupotrebe."

Također, ističe da "Vladina odluka o učešću OCD u sadašnjem obliku ima fragmentiran pristup i ograničava učešće organizacija civilnog društva samo na Radne

[93] Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije broj 145/2007, https://dejure.mk/zakon/rezolucija-za-prioritetite-za-pristapuvanjeto-na-republika-makedonija-vo-evropskata-unija-i-otvoranjeto-pregovori-za-chlenstvo-vo-evropskata-unija.
[94] Intervju i podaci iz upitnika s predstavnicom European Policy Institute (EPI) – Skopje, juni/juli 2022.
[95] Član 6. Odluke o o formiranje radnih grupa za pripremu Nacionalnog programa za usvajanje *acquis* (NPAA) i izradu pregovaračkih pozicija za pregovore o članstvu sa EU.
[96] Ibid.

grupe za pregovore, pri čemu ostaje nejasno kako će biti pokriveni drugi segmenti civilnog društva kao npr. sindikati. “

OCD su izrazile rezervu na eventualno potrebno ograničavanje broja učesnika, s obzirom da će pregovori trajati dugo i da će interesi organizacija civilnog društva varirati.[97] Također, budući da postoji velika vjerovatnoća da će se pregovaračka struktura mijenjati s ciljem usklađivanja sa novom revidiranom metodologijom biće potrebno razmotriti više opcija za učešće OCD kao alternativu postojećem prijedlogu za uključivanje civilnog društva u Radne grupe za pregovore, čije nadležnosti još nisu poznate. Ovo je posebno važno u kontekstu nove metodologije jer predviđa uključivanje više portfelja različitih nadležnosti koje će trebati uskladiti u cilju definisanja jedinstvene pregovaračke pozicije za određenu tematsku oblast. Sagovornik ističe da Vladina odluka dakle vidi mogućnost za uključivanje OCD (ali ne i obavezu) što u jednom dijelu onemogućava osmišljavanje precizne uloge sektora civilnog društva u čitavom procesu i nosi rizik zanemarivanja mnogih aspekata pregovora. U tom smislu još jednom ističe važnost preispitivanja pregovaračke strukture te potrebu dodatnog definisanja izbora OCD i unaprijeđenja komunikacije sa njima.

Kako bi se detaljnije uredila uloga i način uključivanja predstavnika civilnog društva u pristupne pregovore, Savjet za saradnju između Vlade Republike Makedonije i civilnog sektora je predložio model za uključivanje organizacija civilnog društva u pristupne pregovore za članstvo EU.[98] Navedeni dokument definiše učešće u svim narednim fazama procesa pristupanja i načine na koje će se to učešće ostvariti. Drugim riječima, organizacije civilnog društva bi trebale biti uključene u nastavak analitički pregled zakonodavstva (screening), praćenje procesa pregovora u svojstvu posmatrača tako da je po jedan predstavnik OCD po Poglavlju EU *acquis* bude prisutan na samim pregovorima te da ima mogućnost nezavisne i nepristrasne procjene napretka u pristupnim pregovorima, kao i direktno uključivanje organizacija civilnog društva u rad Radnih grupa unutar pregovaračke strukture.

Nadalje, dokument predlaže da organizacije civilnog društva budu zastupljene u svim osnovanim pregovaračkim radnim grupama, u zavisnosti od identifikovanih kapaciteta i iskazanog interesa za učešće u procesu registracije i imenovanja predstavnika organizacija civilnog društva.

Budući da bi zastupljenost u radnim grupama ovisila o kapacitetu i iskazanom interesa, proces učešća bi započeo informativnom kampanjom i raspisivanjem javnog poziva od strane Savjeta za saradnju između Vlade Republike Makedonije i civilnog sektora. Organizacije civilnog društva bi putem tzv. elektronskog registra izvršile registraciju i

[97] Intervju i podaci iz upitnika s predstavnicom European Policy Institute (EPI) – Skopje, juni/juli 2022.
[98] Prijedlog modela za uključivanje organizacija civilnog društva u proces pregovora sa Evropskom unijom, https://nvosorabotka.gov.mk/?q=mk/node/147.

bile obaviještene o učešću njihovog predstavnika u relevantnoj Radnoj grupi. Predstavnika bi birala vanjska komisija Savjeta koja bi bila posebno formirana. Tako izabrani predstavnici organizacija civilnog društva bi direktno učestvovali u radu radnih grupa. Ovaj model je sličan modelu učešća OCD u procesu pristupanja EU u Crne Gore. Međutim, ovaj prijedlog je u proceduri usvajanja još od 2018. godine te sa današnjim datumom pisanja ove analize u julu 2022. još uvijek nije usvojen. Također, prijedlogom nije obuhvaćena ni nova metodologija pregovaranja, te za očekivati je da će biti izmjenjen i dopunjen u skladu s tim s tim da eventualne izmjene i dopune ne bi trebale uticati na suštinu prijedloga.

U međuvremenu, organizacije civilnog društva cijeneći prijedlog preuranjenim (budući da je napisan u trenutku kada nije bilo poznato kako će pregovaračka struktura izgledati), nisu se u potpunosti složile sa predloženim modelom. U tom smislu izrađeni su određeni prijedlozi za unaprijeđenje predloženog modela na osnovu dosadašnjih iskustava u saradnji sa institucijama javne vlasti a za koje očekuju da će biti uzeti u obzir prilikom revizije pregovaračke strukture u svjetlu nove metodologije proširenja.[99]

Osim konkretnih prijedloga poput toga da članstvo predstavnika OCD ne treba biti ograničeno na jednog predstavnika te da prijedlozi članstva trebaju da dolaze od samih OCD a ne od neovisne Komisije, kao preduslov za viši stepen uključenosti civilnog sektora istaknuto je osiguranje transparentnosti procesa budući da dosadašnja iskustva, za razliku od javno iskazane volje za saradnjom i otvorenošću, pokazuju netransparentnost, iako je eksplanatorni screening već obavljen za nekoliko Poglavlja, uključujući i Poglavlje 23. Shodno tome, pravovremeno informisanje, transparentnost i objašnjenja institucija, posebno u slučajevima neprihvatanja argumentacije organizacija civilnog društva je istaknuto kao potreba od suštinskog značaja. Organizacije civilnog društva 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.

Budući da Skupština prema Odlukama kojima je definisana pregovaračka struktura nije dio iste ovi prijedlozi su se odnosili samo na učešće predstavnika OCD u okviru uspostavljene pregovaračke strukture ali ne i na saradnju sa Skupštinom. Iako za organizacije civilnog društva postoji mogućnost uključivanja u rad Komisije za evropske poslove i Nacionalnog savjeta za evropske integracije njihovo učešće je ograničeno na status posmatrača i na samo jednog predstavnika u Nacionalnom savjetu,[100] te se takva uloga smatra neodgovarajućom i sve češće se ističe

[99] Intervju i podaci iz upitnika s predstavnicom European Policy Institute (EPI) – Skopje, juni/juli 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-za-vkluchuvanje-na-go-vo-pregovorite-so-eu?fbclid=IwAR1ZM_g5k5adzm2Mws0SoiigejcGMgP0RPTs7zzRUb7JgpAso8GPT-IN6no.
[100] Nikolovski, I., (2020) Civil society organisations and North Macedonia's European integration: Towards strategic participation and transparent accession negotiations, https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/07/CSO-and-accession-negotiations.pdf.

neophodnost da sektor civilnog društva bude adekvatnije zastupljen.[101]

Također, u cijelom kontekstu ostvarivanja direktnog učešća OCD u pregovaračkoj strukturi potrebno je obratiti pažnju i na Nacionalnu konvenciju o Evropskoj uniji u Republici Sjevernoj Makedoniji (u daljem tekstu: NKEU-RSM) koja je čini se ostala na marginama.

2.5.2. Nacionalna Konvencija o Evropskoj uniji u Republici Sjevernoj Makedoniji

Organizacije civilnog društva su se odlučile organizovati u neku vrstu foruma koristeći iskustva i model Srbije. U tu svrhu upostavljena je NKEU-RSM kao forum za konsultacije za svako od 35 Poglavlja EU *acquis* kako bi se izgradile pozicije koje su predstavljene radnim grupama. Inicijativu za uvođenje NKEU-RSM pokrenuo je Evropski pokret u Makedoniji 2017. godine putem projekta sa istim nazivom finansiranim od strane USAID i SlovakAid.

Od uspostavljanja do danas NKEU-RSM je prošao nekoliko faza razvoja te u tom periodu je dobio legitimitet kao platforma koja sarađuje sa državnim institucijama u procesu pristupanja za članstvo u EU usmjeravajući pažnju javnosti na konkretna rješenja postojećih problema. Rad NKEU-RSM dosljedno uključuje preko 300 članova (stručnjaka iz različitih oblasti, predstavnika vlasti, poslanika, predstavnika OCD i drugih). Konkretni ishodi sjednica su preporuke koje izrađuje stručna radna grupa, o kojima se raspravlja i konsenzusom usvajaju svi članovi radne grupe.

Također, NKEU-RSM je uspostavio kontinuiranu saradnju sa Sekretarijatom Vlade za evropske poslove čiji predstavnici redovno i aktivno učestvuju u radu radnih grupa. Zanimljiva je bila saradnja radnih grupa unutar NKEU-RSM i SEI u toku eksplanatornog screening gdje je SEI redovno obavještavao radne grupe o sesijama eksplanatornog screening, što je omogućilo da se stekne uvid u pitanja iz oblasti njihove stručnosti.

Saradnja je, također, uspostavljena sa Skupštinom Sjeverne Makedonije i poslanicima koji kopredsjedavaju sjednicama na način da OCD pružaju svoju ekspertizu u raspravama i preporukama te saradnja sa relevantnim ministarstarstvima kroz aktivnosti radnih grupa i sa lokalnim vlastima.

Od predviđenih 35 radnih grupa (prema metodologiji od 35 Poglavlja pravne stečevine EU) trenutno je aktivno ukupno 5.[102]

Odabir aktivnih Poglavlja pravne stečevine EU u okviru NKEU-RSM je izvršen prema njihovom značaju za reforme u svim sektorima. Radne grupe NKEU-RSM imaju po 20 do 25 redovnih članova, a za svaku sesiju im se pridružuju dodatni učesnici, često

[101] Ibid. Intervju i podaci iz upitnika s predstavnicom European Policy Institute (EPI) – Skopje, juni/juli 2022.
[102] Više informacija na https://nkeu.mk/.

istaknuti stručnjaci za specifičnu temu sesije. Svaku sjednicu priprema i organizuje *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 kruže među svim relevantnim zainteresovanim stranama.

III. Bosna i Hercegovina i modeli saradnje civilnog društva i institucija vlasti u Bosni i Hercegovini u procesu pristupanja Evropskoj uniji

3.1. Hronologija procesa pristupanja BiH Evropskoj uniji

Bosna i Hercegovina je 2016. godine zvanično podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji. U decembru iste godine, Evropska komisija je BiH uručila detaljan Upitnik gdje je na osnovu odgovora na Upitnik BiH iste godine dobila *Avis*. U Mišljenju EK je navela 14 ključnih prioriteta koje BiH mora ispuniti za dobijanje kandidatskog statusa. U trenutku pisanja ove analize u julu 2022. Bosna i Hercegovina nije suštinski ispunila nijedan prioritet od navedenih niti je izradila strateški plan kojim bi se definisale obaveze i mjere u cilju ispunjavanja ovih prioriteta.

Grafikon 9. Hronologija odnosa BiH i EU

1998/1999	Deklaracija o odnosima BiH i EU Proces stabilizacije i pridruživanja CTF
2000/2002	Mapa puta
2003	Studija izvodljivosti
2005/2006	Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju
2008	Zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Stupanje Privremenog sporazuma na snagu
2015	Stupanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju na snagu
2016	Podnošenje zahtjeva za članstvo u EU / Upitnik
2018	Mišljenje Evropske komisije

Gotovo sve države koje su se u posljednjih 20 godina nalazile u procesu pridruživanja, morale su unaprijediti ili uspostaviti vlastite sisteme koordinacije između različitih institucija i nivoa vlasti, jer su morale pokazati da posjeduju primjeren administrativni kapacitet za pripremu i u konačnici za učešće u Evropskoj uniji. U tom smislu, Bosna i Hercegovina ne predstavlja izuzetak.

U avgustu 2016. godine, Odlukom o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH[103] (u daljem tekstu: Odluka o sistemu koordinacije) Bosna i Hercegovina je uspostavila mehanizam koordinacije između različitih institucija i nivoa vlasti s ciljem osiguranja jedinstvenog stava BiH o svim pitanjima koja se odnose na EU *(Vidjeti Sliku 10).* U tom smislu, Vijeće ministara BiH je navedenom Odlukom definiralo način ostvarivanja koordinacije institucija u Bosni i Hercegovini na provođenju aktivnosti vezanih za proces integracije Bosne i Hercegovine u EU, uspostavilo zajednička tijela u okviru sistema koordinacije, te definisalo njihov sastav, nadležnosti i međusobne odnose. U cilju što efikasnije provedbe vertikalne koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini u okviru sistema koordinacije uspostavljena su slijedeća zajednička tijela:[104]

- ✓ *Kolegij za evropske integracije* koji čine šefovi vlada države, oba entiteta i Brčko Distrikta na najvišem političkom nivou raspravlja i usaglašava pitanja koja se nisu mogla riješiti na drugim nivoima;
- ✓ *Komisija za evropske integracije* razmatra i usaglašava pitanja koja se nisu mogla riješiti na nivou radnih grupa odnosno između ostalog prati ispunjavanje obaveza iz SSP, koordinira i usmjerava rad radnih grupa za evropske integracije, utvrđuje smjernice rada u procesu evropskih integracija na operativno-tehničkom i metodološkom nivou, sarađuje s ministarskim konferencijama u vezi sa svim otvorenim pitanjima u procesu evropskih integracija. Čine je direktor Direkcije za evropske integracije (u daljem tekstu: DEI), po jedan predstavnik vlada entiteta koji je u ime vlade entiteta zadužen za poslove koordinacije procesa evropskih integracija, po jedan predstavnik vladâ kantona, koji je u ime vladâ kantona zadužen za poslove koordinacije procesa evropskih integracija, jedan predstavnik Vlade Brčko Distrikta BiH koji je u ime Vlade zadužen za poslove koordinacije procesa evropskih integracija te sekretar Komisije (imenovano lice u ime DEI).[105]
- ✓ *Ministarske konferencije* koje osiguravaju sveobuhvatan i ujednačen pristup nadležnih institucija sa svih nivoa vlasti u pojedinim sektorskim oblastima obuhvaćenim procesom evropskih integracija. Sastoje se od resorno nadležnih ministara iz Vijeća ministara BiH, vlada entiteta, vlada kantona i predstavnika Vlade Brčko Distrikta BiH, za materiju koja se razmatra ili za oblast za koju je

[103] "Službeni glasnik BiH" br. 72/16 i 35/18.

[104] U okviru zajedničkih tijela između BiH i EU djeluju: Stalna delegacija BiH u okviru Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, Stalna delegacija BiH u okviru Odbora za stabilizaciju i pridruživanje, stalne delegacije BiH u okviru pododbora za stabilizaciju i pridruživanje te stalne delegacije BiH u okviru drugih zajedničkih tijela između BiH i EU koja se uspostavljaju u skladu sa SSP. Više informacija u Poglavlju VI Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 72/16 i 35/18).

[105] Poglavlje IV (Komisija za evropske integracije) Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 72/16 i 35/18).

ministarska konferencija formirana;[106] Bitno je napomenuti da Ministarske konferencije do datuma pisanja ove Analize u julu 2022. godine nisu još uspostavljene.

- ✓ *Radne grupe za evropske integracije* (ukupno 36) predstavljaju tehničko-operativni dio sistema i uspostavljene su u skladu sa Poglavljima pravne stečevine EU, političkim i ekonomskim kriterijem te reformom javne uprave. Čine ih predstavnici nadležnih institucija sa svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, u skladu s njihovim ustavnim nadležnostima za oblasti za koje se radne grupe uspostavljaju. A zadužene su za: tehničku finalizaciju pisanog materijala koji institucije u BiH izrađuju za potrebe informisanja EK i drugih institucija Evropske unije, te drugih materijala koji proizilaze iz obaveza prema SSP i u procesu evropskih integracija, učešće u procesu programiranja sredstava pomoći EU, utvrđivanju potrebe za prevođenjem pravne stečevine EU, utvrđivanje potrebe za organiziranjem obuka i edukacija u pojedinačnim oblastima ili pitanjima pravne stečevine EU, razmjenu pozitivnih iskustava i dobre prakse između resorno nadležnih institucija na svim nivoima vlasti s ciljem efikasne realizacije obaveza iz procesa evropskih integracija, u okviru pretpristupnih pregovora, radne grupe, uz njihovo kadrovsko jačanje, obavljat će funkciju pregovaračkih timova u ime BiH po pojedinačnim oblastima pravne stečevine EU.[107]

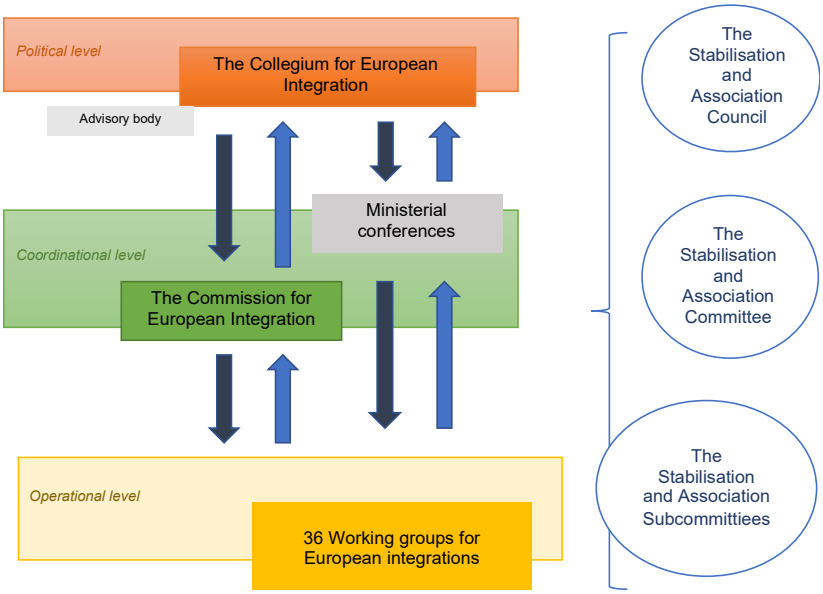
Sistem koordinacije obuhvata preko 1400 državnih službenika iz 14 vlada na svim nivoima.[108]

Grafikon 10. Sistem koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini

[106] Poglavlje III (Ministarske konferencije) Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH (“Službeni glasnik BiH” br. 72/16 i 35/18).

[107] Poglavlje V (Radne grupe za evropske integracije) Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH (“Službeni glasnik BiH” br. 72/16 i 35/18).

[108] Odluka o uspostavljanju radnih grupa za evropske integracije ("Službeni glasnik BiH", broj: 46/21).



U vezi priprema za pregovaračku fazu u trenutku pisanja ovog dokumenta u julu 2022. iz DEI navode da se još uvijek nije krenulo sa pripremama budući da BiH nije ispunila 14 prioriteta iz Mišljenja te samim tim nije dobila kandidatski status ni nagovještaj za početak pregovora. U kojoj mjeri će buduća pregovaračka struktura pratiti strukturu Sistema koordinacije odnosno da li će Radne grupe za EI biti i pregovaračke Radne grupe također iz DEI nisu mogli potvrditi.

U tom smislu evidentno je da još uvijek ne postoji jasan plan kakva će biti pregovaračka struktura koja će voditi pregovore sa Evropskom unijom niti koja će biti uloga organizacija civilnog društva u tome. Međutim, prateći iskustva zemalja u regionu izvjesno je da pregovaračka struktura neće bitnije odstupati od ostalih bez obzira na specifičnosti Bosne i Hercegovine. Dakle, za očekivati je da će u krajnjoj liniji operitivno - tehnički dio posla i dalje obavljati pregovaračke radne grupe.

Međutim Odluka o koordinaciji ipak upućuje na određenu vezu trenutnog sistema koordinacije i buduće faze pregovora što ukazuje da se ipak namjeravaju iskoristiti trenutne strukture prilikom uspostavljanja pregovaračke strukture. Naime, predviđeno je da su Radne grupe 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 pretpristupnih pregovora i dr."[109] odnosno "u okviru pretpristupnih pregovora, radne grupe, uz njihovo kadrovsko jačanje, vršit će funkciju pregovaračkih timova ispred Bosne i Hercegovine

[109] Član 10., stav (7), alineja a Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 72/16 i 35/18).

po pojedinačnim oblastima pravne stečevine Evropske unije"[110]. Pod pretpostavkom da se pod "pregovarački timovi" mislilo na pregovaračke radne grupe indikativno je da će sastav budućih pregovaračkih grupa pratiti trenutnu strukturu radnih grupa iz Sistema koordinacije. U tom smislu, za očekivati je da će najobimniji dio posla ponovo obavljati Radne grupe odnosno da će odgovornost pripreme prezentacija domaćeg pravnog okvira u datim pregovaračkim poglavljima, stepena usklađenosti i planova za dostizanje potpune usklađenosti sa pravnom stečevinom EU u okviru bilaterarnog screeninga pripremati Radne grupe.

3.2. Institucionalni i zakonodavni okvir saradnje organizacija civilnog društva i institucija vlasti u BiH u procesu evropskih integracija

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, ali i iskustvima iz zemalja regiona. Izvještaji i mišljenja EK[111] kontinuirano ističu 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 navodi se da je BiH ostvarila ograničen napredak u ispunjavanju ključnog prioriteta iz Mišljenja EK o osiguravanju podsticajnog okruženja za civilno društvo.[112] Dodatno, u Rezoluciji Evropskog parlamenta iz 2021. godine se naglašava potreba "da se osigura sudjelovanje građana u demokratskom životu zemlje učinkovitim, sadržajnim i uključivim uključivanjem organizacija civilnog društva u proces integracije u EU."[113] Te, "pozivaju vlasti da osiguraju poticajno okruženje za civilno društvo u skladu s međunarodnim standardima te da razviju i provedu strateški okvir saradnje."[114]

Uključivanje bh. civilnog društva u proces pristupanja EU od strane institucija vlasti u BiH uglavnom se zasniva na neformalnim oblicima uključivanja u zavisnosti od područja djelovanja i zainteresiranosti institucija.[115] Međutim i takva saradnja se zasniva na saradnji između pojedinih organizacija civilnog društva koje djeluju u određenoj oblasti ekspertize i konkretnog ministarstva. Ne postoji još uvijek nijedan formalni dokument kojim je saradnja između OCD i institucija vlasti u procesu pridruživanja institucionalizirana.

---

[110] Član 10., stav (7), alineja f Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 72/16 i 35/18).
[111] Izvještaj EK o napretku BiH, Mišljenje Evropske komisije o spremnosti BiH za dobijanje statusa kandidata i otvaranje pregovora.
[112] Izvještaj o napretku BiH za 2021. godinu, https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf.
[113] Rezolucija Europskog parlamenta od 24. lipnja 2021. o izvješću Komisije o Bosni i Hercegovini za razdoblje 2019. – 2020, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0317_HR.html.
[114] Ibid.
[115] Marović, J., Stefanovski, I., Ivanovik, I., (2019.) Komparativna studija, Civilno društvo Zapadnog Balkana, Praćenje pristupnih pregovora i EU integracije – od početnih inicijativa do izgrađenog dijaloga.

Opšti pravni okvir na kojem se zasniva saradnja između OCD i institucija vlasti se svodi na brojne dokumente i sporazume o saradnji između obje strane a koje postoje u istim ili sličnim formatima na svim nivoima vlasti u BiH. Iako dobra osnova za početak razvoja saradnje ni ti dokumenti se ne provode a i uglavnom se donose bez konsultacija za civilnim društvom.[116]

Na državnom nivou, 2017. godine, donosi se Sporazum o saradnji kojim se predvidjelo donošenje strategije Vijeća ministara BiH za stvaranje poticajnoga okružja za razvoj civilnoga društva na nivou BiH, jasno povezala saradnju Vijeća ministara BiH i civilnog društva sa razvojem javnih politika, prepoznale različite međusobne odgovornosti obje strane u ovome procesu, stavio snažan naglasak na saradnju u procesu pristupanja BiH u EU kao i identifikovao Sektor za saradnju s nevladinim organizacijama i razvoj civilnog društva pri Ministarstvu pravde BiH kao središnja tačka Vijeća ministara BiH za saradnju s organizacijama civilnoga društva.[117] Dakle, navedenim sporazumom može se reći da su utvrđeni generalni principi saradnje Vijeća ministara BiH i OCD-a u procesu evropskih integracija unutar šireg konteksta saradnje o pitanjima javnih politika. Isti Sporazum je predviđao i uspostavljanje tijela za saradnju između Vijeća ministara BiH i civilnog društva kao i donošenje Strategije o stvaranju poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Međutim, tek u junu 2022. godine objavljivanjem Odluke o imenovanju članova Savjetodavnog tijela Vijeća ministara BiH za saradnju s nevladnim organizacijama[118] završene su aktivnosti na uspostavljanju Savjetodavnog tijela čime se djelimično doprinijelo i ispunjenju Prioriteta 11 iz Mišljenja EK a koji se tiče osiguranja poticajnog okruženja za civilno društvo u BiH. U 2021.godini, Savjetodavno tijelo je do trenutka pisanja ove Analize u julu 2022. godine održalo dvije radne i nekoliko neformalnih sjednica sa organizacijama civilnog društva, na kojima je, između ostalog, dogovoreno da se pokrenu aktivnosti na izradi Strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva Vijeća ministara BiH te da Savjetodavno tijelo izradi pregled osnovnih problema civilnog društva i sačini plan izrade buduće Strategije. Iako su naši sugovornici iz organizacija civilnog društva u BiH iskazali svoj skepticizam po pitanju postojanja ovog tijela budući da ne vide da će njegovo postojanje bitno unaprijediti saradnju Vijeća ministara BiH sa organizacijama civilnog društva ostaje da se vidi da li će njegovo formiranje biti samo pro forma ili će zauzeti proaktivnu ulogu.

Na entitetskom nivou također ne postoje specifične strategije za saradnju sa civilnim društvom što se direktno odražava i na činjenicu da nisu upostavljena ni tijela koja bi bila odgovorna za definisanje i provedbu politike FBiH odnosno RS prema OCD. Na federalnom nivou ne postoji uspostavljen institucionalni mehanizam saradnje sa OCD dok na nivou Republike Srpske jedini institucionalni mehanizam za saradnju jeste

[116] Izvještaj EK o napretku BiH za 2021. godinu: "Meaningful and systematic consultations with civil society remain to be ensured as part of an inclusive policy dialogue."
[117] Međutim, navedeni Sektor nema mandat cjelodržavnog mehanizma saradnje sa civilnom društvom već isključivo instituticionalnog mehanizma VMBiH saradnje sa civilnim društvom.
[118] Službeni glasnik BiH, br. 80/20, http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/default.aspx?id=11089&langTag=hr-HR.

Odsjek za parlamentarni sastav, političke organizacije, udruženja i fondacije u Ministarstvu uprave i lokalne samouprave RS čiji širok mandat nameće pitanje o mogućnostima ovog mehanizma za saradnju.

Što se tiče Brčko Distrikta BiH 2017. godine potpisan je Sporazum o saradnji Vlade BDBiH i nevladinih organizacija prema kojem nevladine organizacije ili mreža nevladinih organizacija iskazuju spremnost na saradnju sa vladom o pitanjima koja su u njenoj nadležnosti, a naročito iskazuju spremnost za saradnju na ispunjavanju uslova za punopravno članstvo BiH u Evropskoj uniji. Ovim Sporazumom je između ostalog bilo predviđeno i uspostavljanje savjetodavnog tijela vlade za saradnju sa organizacijama civilnoga društva koje djeluju na području Brčko Distrikta te izrada strategije za razvoj poticajnog okruženja.

Dakle, evidentno je da postoji osnovni zakonodavni okvir ali da provedba nije zadovoljavajuća što ostavlja i taj osnovni okvir nepotpuno iskorištenim.

Što se tiče saradnje između organizacija civilnog društva i parlamenata u BiH u kontekstu evropskih integracija, mogućnosti učešća predstavnika OCD u parlamentarnim odborima su različite. Naime, jedino na nivou Federacije BiH u okviru Parlamenta FBIH nije uspostavljeno posebno niti stalno radno tijelo vezano za evropske integracije niti je predviđeno učešće organizacija civilnog društva na sjednicama radnih tijela parlamenta. Na državnom nivou, u Parlamentarnoj skupštini BiH djeluje Zajednička komisija za evropske integracije gdje je predviđena mogućnost "održavanja javnog saslušanja u vezi s pitanjima evropskih integracija radi prikupljanja mišljenja predstavnika civilnog društva, nevladinih organizacija, intelektualaca, kao i vladinih i nevladinih eksperata u određenim oblastima."[119] U Narodnoj skupštini RS i Skupštini BDBiH postoje radna tijela u vezi sa evropskim integracijama, Odbor za evropske integracije i regionalnu saradnju odnosno Odjel za evropske integracije, sa razlikom gdje Narodna skupština Republike Srpske[120] omogućava organizacijama civilnog društva da učestvuju na sastancima radnih tijela a Skupština Brčko Distrikta BiH tu mogućnost ne predviđa.

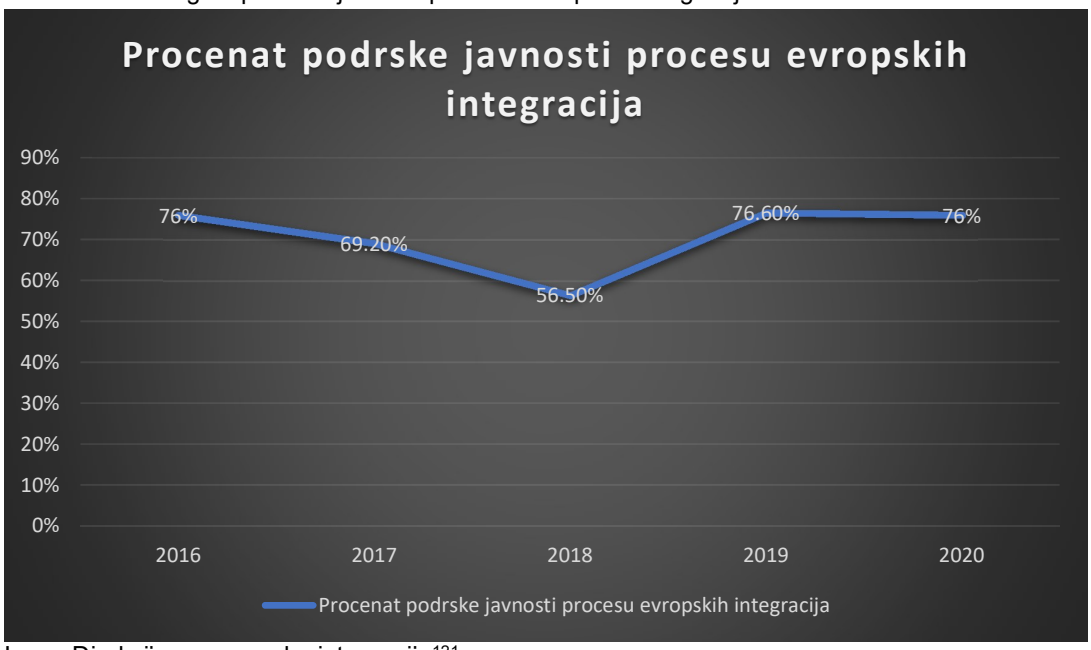
Dakle, generalna ocjena je da postoje formalne pretpostavke sa sudjelovanje OCD u procesu kreiranja javnih politika pa i onih vezanih za proces evropskih integracija međutim njihova provedba je minimalna te utjecaj civilnog društva na ispunjavanje obaveza u procesu evropskih integracija je skoro pa i zanemariv. Institucije vlasti iako koriste javne konsultacije kao instrument uključenosti javnosti procesi odlučivanja se provode formalno i bez namjere predlagača pravnog propisa da pruži povratne informacije na primjedbe ili prijedloge OCD.

[119] Član 62. Poslovnika Predstavničkog doma PSBiH – Neslužbeni prečišćeni tekst.
[120] Član 47. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske „broj 66/20.

U kontekstu saradnje između institucija javne vlasti i organizacija civilnog društva komuniciranje o procesu EI prema javnosti je od velike važnosti i predstavlja jedan od prioriteta politike proširenja EU.

U BiH iako još uvijek postoji visoki procenat podrške javnosti procesu evropskih integracija (između 56,60% i 76,60%) upoređujući rezultate istraživanja od 2016. godine do 2020. godine primjetan je trend opadanja i stagnacije kao i nizak nivo razumijevanja i informiranosti o procesu evropskih integracija *(Vidjeti Grafikon 11).* Shodno tome, uloga OCD u procesu evropskih integracija u dijelu informisanja o procesu i napretku je od velike važnosti u kontekstu edukativnog djelovanja na lokalnoj razini i generalno na opšte mnijenje.

Grafikon 11. Pregled podrške javnosti procesu evropskih integracija 2016.-2020.



Izvor: Direkcija za evropske integracije[121]

Značajan iskorak u tom smjeru napravljen je izradom Strategije komuniciranja institucija BiH o procesu pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji od kandidatskog statusa do članstva [122] od strane Direkcije za evropske integracije u saradnji sa predstavnicima civilnog društva. Navedenom Strategijom civilno društvo je prepoznato kao bitan segment u kontekstu informisanja i komunikacije o procesu evropskih integracija čijim djelovanjem se kreira i pokreće javno mijenje.

Dodatno, organizacije civilnog društva su prepoznate i kao ključni partner institucija u BiH u komuniciranju o procesu evropskih integracija čije kritičko posmatranje,

[121] Istraživanja javnog mnijenja, https://www.dei.gov.ba/bs/istrazivanja-javnog-mnijenja.
[122]Strategija 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

analiziranje i izvještavanje o procesu je ključno za percepciju javnosti. Dodatni iskorak može se vidjeti i u činjenici da je Strategija zasnovana na opštem pristupu koji podrazumijeva učešće svih relevatnih aktera u procesu uključujući institucije Bosne i Hercegovine i ostale partnere između ostalog organizacije civilnog društva.

Primjena Strategije, kako je navedeno, počinje od trenutka kada BiH dobije kandidatski status te donošenjem odgovarajućih godišnjih akcionih planova kojima će se definisati konkretne aktivnosti, ciljevi, rokovi, potrebna finansijska sredstva, indikatori te nosioci za svaku konkretnu aktivnost, u skladu sa prioritetima za navedeni vremenski okvir.

3.3. Samorganizacija civilnog društva u procesu evropskih integracija u Bosni i Hercegovini

Nasuprot postojećim institucionalnim mehanizmima i njihovoj ograničenoj primjeni u praksi primjetno je odsustvo samorganizovanja OCD na način da kreiraju određeni mehanizam utjecaja na procese odlučivanja i forum za usaglašavanje stavova oko kojeg bi se okupio veći broj OCD. U nekoliko ranijih analiza[123] istaknuto je da navedeni nedostatak "autentične inicijative samog bosanskohercegovačkog civilnog društva" je posljedica nekoliko razloga koji variraju od nedovoljno znanja o funkcionisanju javne uprave, procesa 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.[124] 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 organizacija okrenutih projektima koje svoju energiju i resurse usmjeravaju na razvoj i provedbu projekata koje finansira međunarodna zajednica zanemarujući pritom zagovaračku komponentu svoga djelovanja.[125]

Pozitivan iskorak u kontekstu "okrupnjavanja" organizacija civilnog društva s ciljem osiguravanja transparentnosti i praćenja napretka u sprovođenju reformi u procesu evropskih integracija napravljen je 2013. godine pokretanjem Inicijative za monitoring evropskih integracija u BiH. Inicijativa je uspostavljena kao neformalna koalicija OCD s ciljem praćenja reformi u procesu pristupanja EU sa fokusom na pitanja demokratije, vladavine prava te ljudskih prava. Po prvi put, uspostavljanjem ove Inicijative, sudjelovanje OCD u procesu evropskih integracija dobilo je organizovaniji karakter u smislu pristupa u praćenju napretka BiH u procesu evropskih integracija. Međutim, iako još uvijek aktivna, Inicijativa se nije do kraja uspjela nametnuti kao neizbježan partner u procesu. Osim očiglednog odsustva vizije i akcije institucija vlasti za

[123] Daguda, A. (2022); Why Is Bosnia's Civil Society Silent?, https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/why-bosnias-civil-society-silent-34535#:~:text=In%20the%20post%2Dwar%20period,silent%20and%20its%20role%20peripheral.
Žeravčić, G. (2018) Razvoj civilnog društva u BiH pod utjecajem Europske Unije, Doktorska disertacija.
[124] Ibid.
[125] Ibid.

uključenost OCD u proces evropskih integracija djelimična odgovornost leži i u tome da i nakon skoro 10 godina od svog formiranja Inicijativa je ostala forum od 40tak organizacija bez povezanosti sa manjim OCD, akademskom zajednicom i medijima što je direktno doprinijelo deficitom utjecaja na opštu javnost u BiH. [126]

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 (kultura, 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.

3.4. Učešće organizacija civilnog društva u sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH

Odlukom o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH učešće organizacija civilnog društva predviđeno je u okviru Komisije za evropske integracije i radnih grupa za evropske integracije 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*. "[127]

I pored predviđenog ograničene mogućnosti učešća OCD u tijelima sistema koordinacije u dosadašnjim aktivnostima i radu radnih grupa nijedna organizacija civilnog društva nije učestvovala na način da je prisustvovala sastancima Radnih grupa ni Komisije. U tom smislu, procedura i način učešća OCD u radu Radnih grupa nije razrađen te nejasno je na koji način bi se organizacije civilnog društva pozivale, na osnovu kojih kriterija bi se odlučivalo o učešću predstavnika OCD u radu Radne grupe, da li o učešću predstavnika OCD odlučuje isključivo predsjedavajući i njegovi zamjenici ili o tome odlučuje cijela Radna grupa konsenzusom, da li ostali članovi

[126] Više informacija na https://eu-monitoring.ba/o-inicijativi/.
[127] Član 9. Stav (7) Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH.

Radne grupe mogu predložiti pozivanje predstavnika OCD na sastanke Radnih grupa, koje su tačno obaveze predstavnika OCD u radu Radne grupe itd.

Tijela u okviru sistema koordinacije od 2016. do 2021. radila su u nekoliko navrata u skladu sa potrebama u ispunjavanju obaveza iz procesa pristupanja BiH Evropskoj uniji. Ni u jednoj prilici predstavnici organizacija civilnog društva nisu učestvovali u radu Radnih grupa i Komisije niti su bile pozvane. Njihovo učešće je u određenoj mjeri bilo zabilježeno u procesu davanja odgovora na pitanja iz Upitnika ali van okvira sistema koordinacije.

Dakle, prvi veliki zadatak uspostavljenog mehanizma koordinacije je bio 2017. /18. godine za potrebe koordinacije institucija u BiH u procesu davanja odgovora na pitanja iz Upitnika Evropske komisije a koji je BiH dobila nakon što je zvanično podnijela zahtjev za sticanje statusa kandidata.

Organizacije civilnog društva su bile pozvane da učestvuju u davanju odgovora na određena pitanja i to samo ona čija priroda je 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 i Radnih grupa. S ciljem omogućavanja učešća organizacija civilnog društva u davanju odgovora na konkretna pitanja DEI je objavila javni poziv i pozvala OCD da dostave odgovore na određena pitanja iz Upitnika, te održala radionicu na kojoj im je prezentirala smjernice za pripremu odgovora. Međutim, opšta ocjena saradnje jeste da ona nije bila na zadovoljavajućem nivou budući da je odziv organizacija civilnog društva bio nedovoljan te da je prikupljeno 177 odgovora koje je dostavilo 17 organizacija.[128] Sličan utisak su imale i intervjuisane organizacije civilnog društva budući da su cijenile da i pored javnog poziva cijeli proces nije bio transparentan.[129]

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 (u daljem tekstu: PI)[130]. 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 organizacije civilnog društva nisu učestvovale niti su konsultovane ni u jednoj fazi izrade Programa integrisanja. I pored predviđene ograničene mogućnosti učešća OCD radna tijela u okviru sistema koordinacije nisu procijenila da je učešće i doprinos predstavnika OCD u dosadašnjim aktivnostima i radu radnih grupa potreban. U tom smislu, iako ne

[128] Odgovori iz upitnika s predstavnicima Direkcije za evropske integracije, juni/juli 2022.
[129] Odgovori iz upitnika s predstavnicima Sarajevskog otvorenog centra i Paneuropske Unije BiH, juni/juli 2022.
[130] Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosna i Hercegovina je preuzela obavezu usklađivanja postojećeg i budućeg zakonodavstva sa EU acquis i njegovu provedbu. SSP propisuje da će se proces usklađivanja, kao i praćenje provedbe usklađivanja zakonodavstva i radnji koje treba preduzeti, odvijati na osnovu posebnog programa, koji će biti dogovoreni između Bosne i Hercegovine i Evropske komisije. Dakle, obaveza Bosne i Hercegovine da pripremi Program integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju (PI), proizilazi iz odredbe SSP-a.

postoje jasno formulisani kriteriji, načini pozivanja OCD niti uloga OCD u radu radnih grupa nije bila inicirana ni prilika u praksi da se pokrene dijalog u vezi toga.

3.5. Budući modeli saradnje civilnog društva i institucija vlasti u procesu pristupanja Bosne i Hercegovine EU

Kao što je već ranije istaknuto 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 jasna vizija institucija vlasti o ulozi organizacija civilnog društva u procesu evropskih integracija i načinima njihovog učešća. 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 integracija,[131] primjetan je nedostatak inicijative u tom smjeru na način da se ponude razrađeni prijedlozi sadržaja takve saradnje te jača vokalizacija prema onima sa kojima je potrebno u dogovoru donijeti rješenja.

U ranijim paragrafima je istaknuta da postoji određena veza sistema koordinacije i buduće pregovaračke strukture što ukazuje da se ipak namjeravaju, u određenoj mjeri, iskoristiti trenutne strukture u početnim fazama pristupnih pregovora a moguće i prilikom uspostavljanja pregovaračke strukture. Dakle, 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 pretpristupnih pregovora i dr." odnosno "u okviru pretpristupnih pregovora, Radne grupe, uz njihovo kadrovsko jačanje, vršit će funkciju pregovaračkih timova ispred Bosne i Hercegovine po pojedinačnim oblastima pravne stečevine Evropske unije".

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 primjerima iz regiona (izuzev Srbije) organizacije civilnog društva su imale i imaju mogućnost učešća u okviru pregovaračkih radnih grupa ali ne i Pregovaračkog tima. Uporedna iskustva analiziranih zemalja govore da pregovarački timovi, za razliku od pregovaračkih radnih grupa, obično predstavljaju uže timove od 10 do 20 članova predstavnika ministarstava i drugih institucija.[132]

---

[131] Odgovori iz upitnika s predstavnicima Sarajevskog otvorenog centra i Paneuropske Unije BiH, juni/juli 2022.
[132] Pregovarački tim Slovenije je imao 10 članova, Pregovarački tim Hrvatske je imao 15 članova, Tim za za podršku pregovorima o pristupanju Srbije EU ima 13 članova, Pregovaračka grupa Crne Gore ima 13 članova, Pregovaračka grupa Sjeverne Makoedonije predviđa 7 članova plus članove zaduženi za pojedina poglavlja pregovora (pregovarače).

U tom smislu, veoma je važno razmotriti ulogu i svrhu sastava Pregovaračkog tima i učešća predstavnika organizacija civilnog društva u oba tijela pregovaračke strukture budući da će djelokrug rada tijela u okviru strukture će biti drugačiji.

Međutim, izvjesno je da će operitivno - tehnički dio posla obavljati pregovaračke radne grupe. Pod ovom pretpostavkom, ukoliko ne dođe do nekih izmjena u budućnosti, predviđena mogućnost učešća OCD u radu Radnih grupa će ostati ista kao i do sada: poziv po potrebi, bez prava odlučivanja, bez jasnih smjernica na koji način bi se organizacije civilnog društva pozivale, na osnovu kojih kriterija 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. U Prilogu 3 ove Komparativne analize je dat Prijedlog za uključivanje organizacija civilnog društva u rad tijela u okviru sistema za koordinaciju evropskih poslova u BiH uključujući i proces pregovora.

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 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. Sve navedeno bi trebalo biti svojevrstan signal svim relevatnim akterima u procesu evropskih integracija da se započne dijalog o mogućim načinima, oblicima i sadržaju saradnje između organizacija civilnog društva i institucija vlasti. Izvjesno je da će napredak u procesu pristupanja nametati ovakvu vrstu saradnje kao obaveznu te u tom smislu izvršiti pritisak na organe vlasti da mijenjaju percepciju i za početak počnu primjenjivati ono što je već propisano dok s druge strane same organizacije civilnog društva će trebati osmisliti konkretne prijedloge za njihovo efektivno uključivanje u proces evropskih integracija.

IV. Zaključna razmatranja i preporuke kroz komparativnu analizu

Zemlje uzete kao uporedni primjeri u okviru ove Komparativne analize nalaze se u različitim fazama odnosa sa Evropskom unijom. Neke od njih, poput Slovenije i Hrvatske su već odavno punopravne zemlje članice EU dok su neke još uvijek u procesu pristupanja ali u različitim fazama napretka unutar samog procesa - Bosna i Hercegovina je još uvijek potencijalni kandidat, Srbija i Crna Gora u procesu pregovora a Sjeverna Makedonija je tek otvorila pregovore o pristupanju EU.

Međutim, bez obzira na njihov status u odnosu sa EU generalne obaveze ali i izazovi sa kojima se ove zemlje suočavaju ili su se suočavale su slični. Za početak, sve su morale uspostaviti i unaprijediti vlastite sisteme koordinacije između različitih institucija i nivoa vlasti, jer su morale pokazati da posjeduju primjeren administrativni kapacitet za potrebe procesa pristupanja te budućeg učešće u EU.

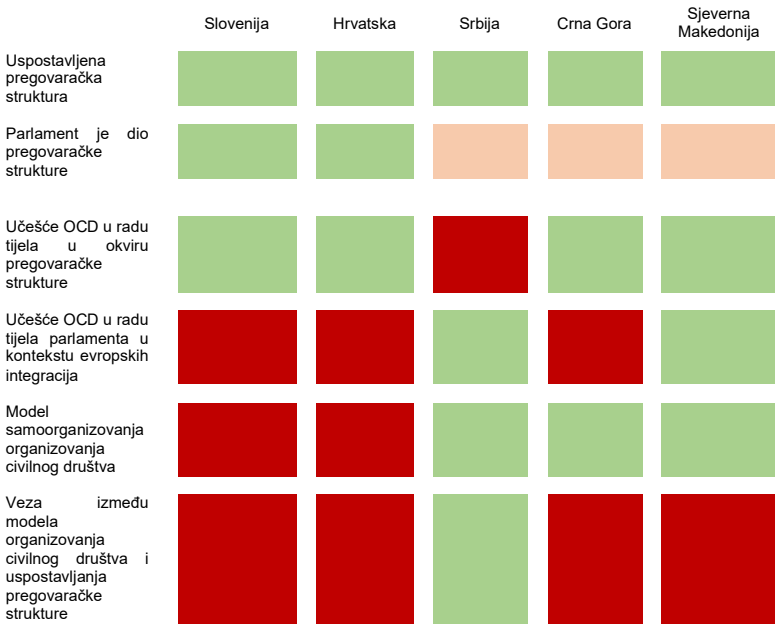
U kontekstu uključivanja civilnog društva u proces pristupanja EU bili su potrebni dodatni napori vlasti kako bi se uspostavio pravni okvir i okruženje koje podržava uključivanje civilnog društva u različite faze procesa donošenja odluka i politika što podrazumijeva uključivanje civilnog društva u formalne pregovaračke strukture kao i pružanje podrške radu parlamentima u procjeni i praćenju provedbe pravne stečevine EU. S druge strane, i same organizacije civilnog društva su se suočavale sa određenim izazovima počevši od kapaciteta, finansija ali i sazrijevanja u smislu samorganizovanja.

Iskustva ovih zemalja nam govore da proces evropskih integracija nesporno ima iznimno značajnu ulogu u uspostavljanju institucionalnog i pravnog okvira saradnje kako između institucija izvršne i zakonodavne vlasti tako i za stvaranje pretpostavki za uključivanje organizacija civilnog društva u proces kreiranja i provedbe javnih politika. Dakle, pored uspostavljanja pregovaračkih struktura, u svim zemljama saradnja između organizacija civilnog društva i institucija vlasti se intenzivirala, pogotovo otvaranjem pristupnih pregovora. Povećanje intenziteta je djelimično bilo uslovljeno zahtjevima od strane EU budući da nakon iskustava iz zadnjih krugova proširenja, Evropska komisija je kroz svoje dokumente stavila veći naglasak na uključivanje organizacija civilnog društva u proces pristupanja EU. Na taj način uticala je dvostruko, kako na vlade zemalja tako i na civilno društvo. Vlade zemalja su trebale da uspostave povoljnija okruženja koja omogućavaju civilnom društvu da se formalno uključi u procese donošenja odluka ili konkretnije u proces evropskih integracija. S druge strane, kod organizacija civilnog društva s ciljem da ostanu relevatne, uticajne i kompetentne u namjeri praćenja aktivnosti institucija vlasti i dinamike sprovođenja reformi javlja se potreba za “okrupnjavanjem” u koalicije/forume/konvente/konvencije. Pogotovo u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji kao izuzetno složenom i zahtjevnom procesu kroz koji prolazi jedna zemlja OCD svjesne ograničenih kapaciteteta su shvatile da bez izgradnje neke vrste koalicije teško da mogu održati visok stepen posvećenosti tokom dužeg vremenskog perioda.

Svakako, inteziviranje saradnje najviše je diktirala sama praksa odnosno iskustva zemalja u procesu pristupanja. Shodno tome, i institucije vlasti i organizacije civilnog društva su koristile iskustva drugih zemalja s ciljem pronalaženja odgovarajućeg modela saradnje prilagođenog specifičnostima konkretne zemlje. Analizom načina/modela saradnje između javnog i civilnog sektora zemalja u regionu možemo razlikovati njih nekoliko koji nisu isključivo različiti, pa čak i ne mogu se smatrati grubom podjelom međutim ipak određene specifičnosti ih čine različitim *(Vidjeti Grafikon 12):*

1. Model uključivanja organizacija civilnog društva u proces pregovora koji predviđa da je tehnički rad vlade nezavisan, ali mora biti praćen, procjenjivan i uslovljen saglasnošću civilnog društva. Ovaj model, dakle, podrazumijeva visok stepen samoorganizacije civilnog društva s ciljem postizanja konsenzusa organizacija civilnog društva oko ključnih tačaka razvoja društva i države u procesu evropskih integracija gdje se konsultacije sa vladom po pitanju sprovođenja reformi u procesu pristupanja odvijaju kroz neobavezujući konsultativni proces preko Narodne skupštine. Ovaj model je zastupljen u Republici Srbiji.
2. Model uključivanja organizacija civilnog društva u proces pregovora koji predviđa direktno učešće u vladinim strukturama uspostavljenim za potrebe vođenja pregovora. Ovaj model podrazumijeva ravnopravno učešće predstavnika OCD u pregovaračkim radnim grupama s ciljem postizanja konsenzusa administrativnih struktura i organizacija civilnog društva oko ključnih tačaka razvoja društva i države u procesu evropskih integracija. Iako podrazumijeva određeni stepen samorganizacije civilnog društva to ne predstavlja njegovu osnovnu karakteristiku niti način saradnje između OCD i vlade. Također, ne odlikuje ga ni visok stepen saradnje sa Narodnom Skupštinom. Ovaj tzv. inkluzivni model je zastupljen u Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji.
3. Model uključivanja organizacija civilnog društva u proces pregovora na način uspostavljanja široko postavljene pregovaračke strukture te pružanja mogućnosti učešća OCD u toj strukturi s ciljem obezbjeđenja transparentnosti cijelog procesa ali i podrške građana procesu. Ovaj model iako omogućuje učešće predstavnika OCD u pregovaračkim radnim grupama okarakterisan je veoma niskim udjelom učešća bez jasno razrađenih smjernica o ulozi predstavnika u radu radnih grupa. Još jedna karakteristika ovog modela jeste odsustvo zahtjeva o postizanju konsenzusa između samih organizacija civilnog društva oko ključnih tačaka razvoja društva i države u procesu evropskih integracija te određeni stepen samorganizacije civilnog društva u zadnjim fazama pregovora po određenim Poglavljima. Ovaj model je, uz određene razlike, bio zastupljen u Hrvatskoj i Sloveniji.

Grafikon 12. Uporedni prikaz saradnje između organizacija civilnog društva i institucija vlasti u procesu pristupanja EU



Saradnja sa parlamentima se istaknula kao bitna u svim zemljama uporedne analize. Iako je proces pridruživanja pa tako i pregovaranje države sa Evropskom unijom u najvećoj mjeri u nadležnosti izvršne vlasti ipak, to ne znači da je uloga parlamenta u ovom procesu ostala zanemarljiva. Uporedna iskustva govore da je najintenzivniju ulogu imao je slovenački parlament, koji je usvajao nacrte pregovaračkih pozicija i time bio odgovoran za tok pregovaračkog procesa, dok u Hrvatskoj odnos između vlade i parlamenta u toku procesa pregovaranja, je bio definisan posebnim dokumentima. Slično je u Srbiji i Crnoj Gori koje su formirale posebna parlamentarna tijela (Odbor za evropske integracije) koja se bave pitanjima iz oblasti evropskih integracija te uključuju predstavnike OCD u svoj rad.

U Sjevernoj Makedoniji, iako se formalno ne navodi, parlament je takođe uključen u strukturu procesa pristupanja putem Odbora za evropske poslove i Nacionalnog savjeta za evropske integracije. Odbor za evropske poslove je stalno parlamentarno tijelo koje prati EU integracije Republike Makedonije te daje mišljenja i preporuke o strategijama i politikama vezanim za proces pristupanja uključujući i o usklađivanju makedonskog zakonodavstva sa EU *acquis.* Nacionalni savjet za evropske integracije ima mandat da daje neobavezujuća mišljenja o pregovaračkim pozicijama koje je definisala vlada. U smislu saradnje sa civilnim društvom, u radu NSEI mogućnost učešća ima samo jedan predstavnik OCD.

Uporedna analiza je također pokazala da unaprijeđeni okvir za učešće OCD ne podrazumijeva nužno i konstruktivan dijalog, bolje zakonodavstvo i veći uticaj OCD. Transparentnost procesa evropskih integracija odnosno pregovora ostaje u velikoj mjeri ograničena.

Na primjer, u Crnoj Gori predstavnici organizacija civilnog društva nisu imali potpun pristup informacijama koje posjeduju Radne grupe poput izvještaja ekspertskih misija i/ili mišljenja EK o ključnim zakonima. Nadalje, mogućnost direktnog uticaja na sadržaj dokumenata koje pripremaju Radne grupe (screening liste, pregovaračke pozicije, akcioni planovi i izvještaji o realizaciji akcionih planova) je bio ograničen sastavom Radne grupe u kojoj su predstavnici vladinih institucija bili brojniji i obično su predstavnici OCD bili nadglasani od strane vladinih predstavnika. Također, transparentnost u najzahtjevnijim Poglavljima 23 i 24 dodatno je bila ograničena uspostavljanjem Savjeta za vladavinu prava gdje civilno društvo izrazilo zabrinutost da Savjet ometa transparentnost procesa pristupanja prikrivanjem činjenica o provedbi EU *acquis* na odgovarajući način. Dakle, iako je njihovo učešće institucionalizirano i osigurano, OCD se suočavaju sa ograničenim pristupom informacijama.

S druge strane, iako u Srbiji npr. učešće organizacija civilnog društva u procesu pristupanja nije institucionalizirano i rezultat je samoorganizacije civilnog društva, OCD su se također suočavale sa različitim izazovima. Kvalitet saradnje između pregovaračkih radnih grupa i NKEU, posebno za Poglavlja 23 i 24, je bio nezadovoljavajuća budući da često nije bilo političke volje da se podrže neki od ključnih prijedloga OCD. 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. Dakle, posmatrajući iskustvo Srbije, može se reći da u praksi civilno društvo ima uglavnom konsultativnu ulogu, a ne *decision-making* uprkos činjenici da je NKEU priznat partner u pregovaračkom procesu.[133] Međutim, bitno je reći da se ovde ne radi o problemu institutcionalnih mehanizama saradnje budući da NKEU predstavlja dobar način da se organizacije civilnog društva kolektivno organizuju i upute ključne poruke i preporuke državnim tijelima.[134] Glavni problem je "opšta nespremnost državnih tijela da razmotre poruke i preporuke koje im stižu od NKEU."[135] Civilno društvo se 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.[136] Dakle, iako se Srbijanski model doima kao da čini doprinos OCD manjim i sklonijim isključenju, "institucionalni sistem koji se ogleda u NKEU je relevantan i dobro zamišljen, ali je druga stvar kako se u globalu predstavljaju i percipiraju organizacije civilnog društva od strane vladajućih."[137]

Posmatrajući iskustva Sjeverne Makedonije model učešća organizacija civilnog društva u procesu pristupanja EU je sličan modelu Crne Gore. Dakle, institucionaliziran i osiguran u pregovaračkoj strukturi. Međutim, imajući u vidu iskustva Crne Gore ali i dosadašnja iskustva makedonskog civilnog društva u saradnji sa institucijama vlasti, OCD su dale određene prijedloge za unaprijeđenje modela. Kao

[133] Odgovori iz upitnika s predstavnikom Centar za evropske politike – Beograd, juni/juli 2022.
[134] Ibid.
[135] Ibid.
[136] Ibid.
[137] Ibid.

neophodnost je istaknuto osiguranje transparentnosti procesa budući da dosadašnja iskustva, za razliku od javno iskazane volje za saradnjom i otvorenošću, 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.

Bosna i Hercegovina u usporedbi sa primjerima zemalja iz analize se nalazi na samom začelju u procesu evropskih integracija suočena sa vlastitim izazovima na putu ka kandidatskom statusu i eventualnom otvaranju pregovora.

U BiH institucionalni mehanizmi uključivanja civilnog društva u formalno uspostavljene strukture koordinacije procesa evropskih integracija su još uvijek pro forma, neiskorišteni i nisu u potpunosti funkcionalni. Sudeći po dosadašnjim praksama u BiH, uz rijetke primjere dobre saradnje, javni sektor još uvijek nema 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. Dok s druge strane iako sa zabilježenim određenim napretkom razvoja civilnog društva propušta se nametnuti vlastima kao relevantan partner. Saradnja sa parlamentima u procesu evropskih integracija je također nezadovoljavajuća budući da mogućnosti učešća predstavnika OCD u radu parlamentarnih tijela vezano za evropske integracije nisu ista u cijeloj BiH a tamo gdje je takvo učešće i predviđeno taj institucionalni mehanizam se skoro i ne koristi.[138]

Komunikacija i transparentnost je također segment na koji se često ukazuje s ciljem unaprijeđenja. Prema uporednim iskustvima iz regiona prepoznavanje OCD od strane vlasti kao bitnog partnera u kreiranju javnog mijenja i ostvarivanja veće podrške u javnosti procesu evropskih integracija jeste bio iniciran samim procesom a inteziviziran otvaranjem pristupnih pregovora, međutim nije bio konstantan tokom cijelog procesa pristupanja niti je segment transparentnosti bio na zadovoljavajućem nivou od početka do kasnijih faza procesa. U tom smislu je bitno kontinuirano raditi na tome i zajednički ulagati napore u pregovarački proces.

Ipak, kako je uloga organizacija u demokratskim društvima od vitalnog značaja, sa ili bez tekućeg procesa pristupanja, od suštinskog je značaja da se uspostavi otvoren i konstruktivan dijalog između vlasti i organizacija civilnog društva. Dodatna činjenica koja ide tome u prilog jeste da saradnja između institucija vlasti i organizacija civilnog društva postaje jedna od obaveza zemalja u u procesu pristupanja koja se godišnje ocjenjuje od strane Evropske komisije i predstavlja bitnu stavku u ocjeni napretka u procesu evropskih integracija. U tom smislu, s jedne strane institucije vlasti u BiH trebaju da pronađu odgovarajući model koji će omogućiti uključivanje OCD kroz

[138] Odgovori iz upitnika s predstavnicima Sarajevskog otvorenog centra, juni/juli 2022.

uspostavljene mehanizme saradnje u procesu evropskih integracija pogotovo pregovaračkom procesu koristeći uporedna iskustva zemalja koja su već započela proces pregovora dok s druge strane organizacije ciivlnog društva trebaju podsticati njihovo efektivno uključivanje u proces evropskih integracija i jačati kapacitete kroz njihovo umrežavanje kako na unutrašnjem tako i na regionalnom nivou a sve u svrhu efektivnog utjecaja na kreiranje javnih politika u procesu evropskih integracija.

I dok se fokus uglavnom stavlja na nedostatke u uspostavljanju partnerstva između javnog i civilnog sektora na koja su ukazala uporedna iskustva u isto vrijeme ima i svoje pozitivne posljedice. Sva uporedna iskustva iz procesa pregovora ukazuju da je izgradnja kapaciteta države i civilnog društva jedna od najvažnijih direktnih posljedica pregovora o članstvu. Zatim, proces pregovora je u većini slučajeva bio katalizator postepene izgradnje povjerenja između javnih institucija i organizacija civilnog društva. Odnos nije bio idealan ali zajednički rad između institucija vlasti i OCD u pregovaračkom procesu stvorio je određeni prostor povjerenja. Na primjer, Slovenija često ističe upravo ovaj segment kao jedno od najboljih iskustava i posljedica pregovaračkog procesa.

Zatim, primjer NKEU u Srbiji je omogućio civilnom društvu da iskoristi taj model i poziciju civilnog društva koju je ostvarila kroz taj model da postane forum za šire konsultacije civilnog društva prilikom izrade raznih dokumenata ili za potrebe javnih saslušanja u Narodnoj Skupštini. Nadalje, stvaranjem partnerstva između institucija vlasti i organizacija civilnog društva u procesu pristupanja EU u isto vrijeme ublažava se isključiva politizacija procesa. OCD zastupaju interes javnosti a ne političkih stranaka (pozicije/opozicije) pa tako trebaju i nastupati i na taj način ih treba i posmatrati.

Preporuke

U svrhu postizanja što većeg stepena partnerstva između vladinog i nevladinog sektora i omogućavanja učešća organizacija civilnog društva u procesu pristupanja BiH Evropskoj uniji daju se sljedeće preporuke:

- Svaka država bira koji model saradnje između institucija vlasti i organizacija civilnog društva je za nju najprimjenljiviji u datim okolnostima i u odnosu na snage civilnog društva u državi. U svakom slučaju, model buduće saradnje između bh. organizacija civilnog društva i institucija javne vlasti svakako mora biti izgrađen na osnovu otvorenog dijaloga, povjerenja i saradnje što u konačnici treba biti i osnova procesa evropskih integracija uključujući i pregovarački proces;
- Uključiti OCD u sve faze procesa EU integracija, počevši od izrade strateških okvira, njihove provedbe, kao i praćenja. Uložiti pune napore u integraciju i

pretvaranje civilnog društva u ravnopravnog partnera u procesu pristupanja EU, kako to traže i same OCD i EU.

- Potrebno je ubrzati izradu sveobuhvatnog strateškog dokumenta i akcionog plana za njegovo sprovođenje a koji daje osnovne smjernice za unaprijeđenje ili izgradnju pravnog, finansijskog i institucionalnog sistema pomoći razvoja civilnog društva. U okviru navedene strategije potrebno je predvidjeti uključivanje civilnog društva u sistem koordinacije procesa evropskih integracija te pripremu analitičkog pregleda zakonodavstva, pregovaračkih pozicija za pregovaračka poglavlja EU;
- Sistem koordinacije procesa evropskih integracija u BiH već omogućava osnovu učešća predstavnika organizacija civilnog društva u radu Radnih grupa pa čak i Komisije za evropske integracije. Iako dosadašnja praksa nije uključivala pozivanje OCD na sastanke Radnih grupa preporuka je odgovornim tijelima u okviru sistema (Komisiji za evropske integracije) da u saradnji sa OCD utvrde kriterije za učešće kako bi predstavnici OCD mogli biti uključeni u rad navedenih radnih tijela. U tom smislu je neophodno što prije zajednički definisati u čemu se tačno ogleda učestvovanje predstavnika civilnog društva u radu Radnih grupa odnosno na koji način bi se organizacije civilnog društva pozivale, na osnovu kojih kriterija 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. Takav dokument bi mogao poslužiti kao osnova za saradnju u budućoj pregovaračkoj strukturi pogotovo obzirom da će Radne grupe biti angažovane u fazi analitičkog pregleda zakonodavstva i formiranja pregovaračkih pozicija;
- Težiti ka produktivnom angažmanu sa organizacijama civilnog društva koje imaju prepoznat profil bilo da se bave evropskim integracijama ili tematskim oblastima koje se posebno odnose na Poglavlja 23 i 24. Na ovaj način, izvršna i zakonodavna vlast ali i bosanskohercegovačko društvo općenito bi mogli imati najviše koristi od postojećeg znanja;
- 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. Što se prije OCD uključe u procese dogovora o modelu saradnje a onda i u proces pregovora, bolje će biti razumijevanje, jer i pregovaračke strukture i civilno društvo mogu krenuti od iste osnove razumijevanja procesa, ocjene stanja u državi, ali i zahtjeva EU. Prilikom konsultacija u vezi izrade pregovaračke strukture bitno je imati na umu da su informisanje, dijalog i transparentnost ključni elementi saradnje. Dakle, pregovaračke strukture moraju biti otvorene prema OCD, u mjeri u kojoj to zahtjevi pregovaračkog procesa dopuštaju. Npr. obzirom na ograničenu cirkulaciju pregovaračkih dokumenata na zahtjev Evropske komisije (iz razloga što one ne mogu biti prvo dostupne javnosti u

državi kandidatu, a tek onda državama članicama) kao što je to bio slučaj npr. u Hrvatskoj i Srbiji neophodno je pronaći način kako bi se ova prepreka prevazišla. Ovdje treba imati u vidu da se eventualni ograničeni pristup dokumentima koristi samo za pregovaračke pozicije za Poglavlja EU *acquis*, a ne za svaki dokument, pa se ovo ne bi trebalo uzimati kao izgovor za nedostatak transparentnosti i informisanja. U slučaju Hrvatske institucije vlasti su "skrenule" proces u potpunu krajnost zatvarajući cijeli proces prema javnosti gdje fokus nije bio toliko na transparentnosti i informisanju koliko na brzini ispunjavanja EU zahtjeva, dok na primjer u Srbiji Odlukom o osnivanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora za pristupanja RS Evropskoj uniji bilo je predviđeno da Pregovarački tim (sada Tim za podršku pregovorima) obavještava zainteresiranu javnost o toku, sadržaju i relevantnim dokumentima u pregovorima, kroz online praćenje sjednica na kojima se obrazlagao analitički pregled usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU. Također, u nekim slučajevima bilo je omogućeno i učešće pojedinih OCD u pripremi dokumenata za bilaterarne screeninge za pojedina Poglavlja EU *acquis*-a. U pravilu, OCD-a nisu imale mogućnost da učestvuju na sastancima biletararnog screeninga ali pregovaračke grupe su putem brifinga dijelile informacije o ocjenama stepena usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravom EU prije nego je izvještaj sa screeninga bio objavljen. Također, Smjernicama za saradnju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i pregovaračkih grupa sa predstavnicima organizacija civilnog društva, Nacionalnim konventom o EU i Privrednom komorom Srbije su predviđene konsultacije pregovaračkog tima sa zainteresiranom javnošću putem NKEU pri izradi pregovaračkih pozicija. Dakle, organizacije civilnog društva učestvuju u izradi pregovaračkih dokumenata putem stručnih izvještaja i učešća u razgovorima o pregovaračkim dokumentima.

Dodatno, isključiva dostupnost dokumenata koji se odnose na pregovaračke pozicije članovima pregovaračke Radne grupe i Pregovaračkog tima, što znači ne i predstavnicima civilnog društva, je prevaziđena na način da uz svaku pregovaračku poziciju se dostavlja i njen sažetak kojim se na najbolji mogući način nastoji predstaviti smisao Poglavlja pravne stečevine EU, razlozi za dalje usaglašavanje te obaveze koje prizilaze iz nje. U Sjevernoj Makedoniji organizacije civilnog društva su kroz NKEU-RSM uspostavile saradnju sa Sekretarijatom Vlade za evropske poslove gdje je SEP u toku eksplanatornog screeninga redovno obavještavao radne grupe NKEU-RSM o sesijama eksplanatornog screeninga, što je omogućilo da se stekne uvid u pitanja iz oblasti njihove stručnosti.

- 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 budući da u samoj EU trenutno ne postoji značajno raspoloženje za dalje proširenje, a i u kasnijim fazama procesa domaća javnost se često zamori od

njegove dužine. Pohvalno je da Strategija komuniciranja institucija BiH o procesu pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji od kandidatskog statusa do članstva OCD već prepoznaje kao važnog partnera u procesu pristupanja (pregovora). U tom smislu preporučuje se da budući akcioni planovi za sprovođenje navedene Strategije a koji će obuhvatiti i ulogu OCD u procesu pristupanja budu izrađeni u konsultacijama i saradnji sa organizacijama civilnog društva. Uporedna analiza pokazuje da uspostavljena tijela za saradnju između vlada i civilnog društva u zemljama regiona su imala i imaju značajnu ulogu u tom pogledu budući da jedna od nadležnosti jeste obezbjeđenje mišljenja i učešća OCD u izradi strategija i akcionih planova koji podrazumijevaju učešće OCD;

- ❑ Kontinuirana edukacija organizacija civilnog društva. Neophodno je dobro poznavanje procesa evropskih integracija pogotovo suštine pregovora o članstvu kako bi OCD bile u prilici da na odgovarajući način doprinesu pristupnim pregovorima i procesu pristupanja u cjelini. Također, tematske edukacije 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.[139]
- EU instrument pomoći koji je otvoren za BiH a koji mogu koristiti OCD – P2P (People2People).[140]

Također, uporedna analiza pokazuje da tijela za saradnju sa civilnim društvom su imala istaknutu ulogu u tom kontekstu gdje su npr. u Srbiji s početkom procesa pregovora bile organizovane obuke s ciljem jačanja kapaciteta OCD kako bi mogle aktivno učestvovati i pratiti proces pristupanja EU. U Sloveniji, jedno od ključnih ciljeva djelovanja Centra organizacija civilnog društva je bila organizacija treninga o potrebnim specifičnim znanjima i vještinama potrebnih organizacijama civilnog društva kako bi mogle realizirati projekte vezane za provedbu *acquis*-a;

- ❑ Uspostavljanje intenzivnije saradnje između parlamenata u BiH i organizacija civilnog društva je od velikog značaja za proces pristupanja EU. U tom smislu potrebno je uspostaviti radna tijela za evropske integracije na nivoima gdje ona ne postoje te omogućiti učešće predstavnika OCD na sjednicama parlamentarnih tijela za evropske integracije tamo gdje to nije predviđeno. Stalna parlamentarna tijela za evropske integracije će neminovno morati

[139] Član 7. Odluke o obukama u oblasti evropskih integracija - Neslužbeni prečišćeni tekst, https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/odluka-o-obukama_1602850890.pdf.
[140] Više informacija na https://europa.ba/?page_id=538.

osnaživati svoju ulogu i djelokrug rada paralelno sa napretkom u procesu pristupanja EU što će podrazumijevati davanje mišljenja i preporuka o strategijama, aktivnostima i politikama vezanim za proces evropskih integracija naročito za proces usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa EU *acquis.* Budući da usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU čini ključnu ulogu u pristupnim pregovorima, prijedlog je da takvim radnim tijelima je potrebno dati više ovlasti u vezi sa parlamentarnom kontrolom procesa što predviđa i uključivanje OCD u parlamentarnu kontrolu. To će osigurati veći nadzor pristupnih pregovora kao, i teoretski, mogućnost donošenja obavezujućih odluka u vezi pristupnih pregovora, i na taj način uticati na njihov pravac. Dodatna, posebna radna tijela mogla bi funkcionisati kao dodatna platforma za praćenje i procjenu kvaliteta procesa pristupanja uz neizostavno uključivanje predstavnika OCD.

Uporedna iskustva Srbije i Sjeverne Makedonije pokazuju da su OCD upravo kroz parlamente prvobitno bile prepoznate kao relevantni partneri u procesu evropskih integracija. Obično je to bio slučaj kroz rad stalnih parlamentarnih tijela poput Odbora za evropske integracije u Srbiji ili posebnih radnih tijela uspostavljenih s ciljem praćenja i kontrole čitavog toka pregovora kao npr. Nacionalni Savjet u Sjevernoj Makedoniji, a u kojima su mogli učestvovati i predstavnici organizacija civilnog društva. Razlika je u obavezi učešća predstavnika OCD i njihovoj ulozi. Na primjer, Narodna Skupština Republike Srbije je obavezala vladu da joj (relevatnom parlamentarnom odboru i Odboru za evropske integracije) dostavlja sva pregovaračka dokumenta, uključujući pregovaračke pozicije utvrđene na sjednicama vlade gdje u razmatranju ovih dokumenta sarađuje sa civilnim društvom u cilju postizanja njihovog učešća u svim fazama procesa pregovora. Odbor za evropske integracije s druge strane je sam sebe obavezao da prije razmatranja prijedloga pregovaračke pozicije koju mu dostavi Vlada Srbije razmatra prijedloge i preporuke 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 sjedinici na koju poziva i Pregovarački tim i predstavnike odgovarajuće pregovaračke radne grupe. NKEU može tražiti pojašnjenja pa čak i izmjene pregovaračke pozicije ako se ne slaže. Tada Odbor može tražiti od Vlade i izmjenu pregovaračke pozicije koja bi uključivala stav NKEU. U Sjevernoj Makedoniji Skupština poziva organizacije civilnog društva koje djeluju u oblastima koje su važne za evropske integracije da učestvuju na sjednicama Odbora za evropske integracije. Također, u sastav NSEI ulazi jedan predstavnik civilnog društva međutim on nema pravo glasa, a NSEI je konsultativno tijelo čije odluke nisu obavezujuće.

- 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;

- Koristeći uporedna iskustva zemalja regiona organizacije civilnog društva u Bosni i Hercegovini trebaju da što prije da razmotre i predlože adekvatan prijedlog modela za njihovo učešće u strukturama u procesu pristupanja EU. U tom smislu potrebno je iskoristiti već postojeće predviđene mogućnosti učešća u tijelima sistemu 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;
- Potrebno je da organizacije civilnog društva izrade okvir djelovanja koji će sadržavati jasno razrađene korake za praćenje i učešće u samom procesu pristupnih pregovora. Proces pregovora o pristupanju je proces koji je okarakterisan unaprijed definisanim procedurama dok u pozadini podrazumijeva dinamičan proces okarakterisan kratkim vremenskim rokovima u donošenju odluka, razmjenom velikog broja informacija i dokumenata. Shodno tome a u cilju efikasnog djelovanja u okviru samog procesa neophodna je priprema OCD. Dakle, potrebno je izraditi okvir djelovanja koji će sadržavati jasno razrađene korake za praćenje i učešće u samom procesu. Prilikom izrade treba voditi računa, u zavisnosti od podfaze u kojoj se proces nalazi, u čemu se konkretno ogleda doprinos civilnog društva procesu pregovora, na koje načine se vrši komunikacija sa relevatnim akterima u procesu pregovora, u okviru kojih foruma i ko su relevatni akteri prema kojima će se eventualni prijedlozi i doprinosi dostavljati. Ovo je od iznimne važnosti budući da adekvatna priprema organizacija civilnog društva znači proaktivnije i posvećenije pružanje pravovremenih, korisnih i realnih doprinosa procesu pregovora.
- OCD trebaju nastaviti biti glasne i raditi na vlastitoj izloženosti kako prema javnoj upravi s ciljem povećanja pritiska iznutra u što efikasnijem provođenju zahtjeva EU i neophodnih reformi, tako i prema javnosti s ciljem podizanja svijesti o procesu evropskih integracija i onome šta taj proces podrazumijeva;
- Koristeći savjetodavno tijelo kao forum OCD trebaju što proaktivnije pristupiti svojoj ulozi u kreiranju politike 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.

Bibliografija

Knjige, članci, studije, analize, članci

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

Cerne, F. (2003). Joining the EU by consulting NGOs: The case of Slovenia, https://books.google.gr/books?id=YEnM4fQ2S1MC&pg=PA155&lpg=PA155&dq=civil+society+slovenia+accession&source=bl&ots=HhlPmFDvxv&sig=TRsBB7SLV3VY5_TXvBLUYfwAkaE&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjQsvaeku3PAhXC2hoKHSJnDXgQ6AEIRTAG#v=onepage&q=civil%2520society%2520slovenia%2520accession&f=false

Daguda, A. (2022); Why Is Bosnia's Civil Society Silent?, https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/why-bo

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

Građanske inicijative (2009) Izgradnja partnerstva između NVO i javne administracije u procesu evropskih integracija pregled iskustava sradnje civilnog sektora i drzavnih institucija u procesu EI

Kovačević, M.; Jovanović, B. (2013), Pregovori o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji aktivni i informisani građani ili statisti u procesu? https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2015/11/2013-06-pp-EU.pdf.

Marović, J., Stefanovski, I., Ivanovik, I., (2019.) Komparativna studija, Civilno društvo Zapadnog Balkana, Praćenje pristupnih pregovora i EU integracije – od početnih inicijativa do izgrađenog dijaloga, http://fiskalnatransparentnost.org.mk/upload/pdf/nacionalna%20pravna%20ramka/gragjansko%20ucestvo/izvrshna%20vlast/Strategija_za_sorabotka_na_Vladata_so_graganskiot_sektor2012-2017.pdf.

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.

Nikolovski I., Civil society organisations and North Macedonia's European integration: Towards strategic participation and transparent accession negotiations, 2020., https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/07/CSO-and-accession-negotiations.pdf.

Papić Ž., Golubović D., Žeravčić G., Handalić Plahonjić M., Leskovac S. (2015) Analiza postojeće prakse saradnje vladinih institucija sa organizacijama civilnog društva

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.

Policymaking in the Western Balkans, Creating demand for evidence beyond EU conditionality, 2016. https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2016/11/policymaking_in_the_western_balkans_final.pdf

Stojkovski A., Accession Negotiations Structure https://bit.ly/3tM7kBB.

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

Vidačak, Igor Model Hrvatske (Suradnja vlade i civilnog društva u procesu pristupanja Hrvatske EU) // Uporedna analiza saradnje civilnog sektora i državnih institucija i tijela u procesu evropske integracije uz set preporuka za poboljšanje mehanizama saradnje i dijaloga u Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji / Pejović, Marko (ur.). Podgorica: CEDEM - Centar za demokratiju i ljudska prava, 2020. str. 43-55.

Žeravčić, G. (2018) Razvoj civilnog društva u BiH pod utjecajem Europske Unije, Doktorska disertacija.

Wunsch, N. (2016), Coming full circle? Differential empowerment in Croatia's EU accession Process, Journal of European Public Policy, 23:8

Ugovori, zakoni, podzakonski akti i drugi dokumenti

Ugovor o Evropskoj uniji, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF.

Hrvatska

Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji ("Narodne novine br. 49/2005 i 46/2006), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_04_46_1129.html.

Srbija

Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2022/02/zakljucak_rad_organa_za_pregovracake_pozicije_februar_17.pdf.

Odluka o formiranju koordinacije za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i Tima za podršku pregovorima ("Službeni glasnik RS", br. 41/21, 46/21, 53).41/21, 46/21, 53/21). http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2021/41/1 .

Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji (“Narodne novine br. 46/2006), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_04_46_1129.html.
http://www.ops.gov.si/ang/index.html

Odluka o obrazovanju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Repubike Srbije Evropkoj uniji (Službeni glasnik Srbije br. 71/15), https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2015/71/1/reg.
Rezolucija o načinu, kvalitetu i dinamici procesa integracije Crne Gore u EU

Smjernice za saradnju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i pregovaračkih grupa sa predstavnicima organizacija civilnog društva, Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji i Privredne komore Srbije nakon dostavljanja rezultata skrininga, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/smernice_za_saradnju_pregovarackog_tima_civilnim_drustvom.pdf.

Odluka 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.

Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/RS95-13Lat.pdf.

Rezolucija o pridruživanju Evropskoj uniji, http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/eu_integration/RS48-04.pdf.

Crna Gora

Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji („Službeni list CG “, br. 9/12, 15/14, 19/17, 33/18, 48/18, 55/21 i 27/22).

Rezolucija o načinu, kvalitetu i dinamici procesa integracije Crne Gore u EU, https://zakoni.skupstina.me/25saziv/index.php/me/pristupanje-eu/dokumenta.

Mišljenje Evropske Komisije o spremnosti Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji 2010. godine

Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, i Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona (Službeni list Crne Gore, br. 41/18).

Zakon o nevladinim organizacijama (Službeni list Crne Gore, br. 39/2011 i 37/2017); Uredba o postupku i načinu kofinansiranja projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova EU („Službeni list CG"br 64/18);

Odluka o Savjetu za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija ("Službeni list Crne Gore, broj 47/2018").

Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Službeni list Crne Gore", br. 041/18 od 28.06.2018).

Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore, Izvještaj https://www.emim.org/images/publikacije/4_Nacionalna_konvencija_o_evropskoj_integraciji_Crne_Gore_2014.pdf.

Mišljenje Evropske Komisije o spremnosti Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji 2010. godine

Sjeverna Makedonija

Saopštenje za medije, Međuvladina konferencija na ministarskoj razini o pristupanju Sjeverne Makedonije, https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/07/19/intergovernmental-conference-at-ministerial-level-on-the-accession-of-north-macedonia/.

Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije broj 159/19, http://www.slvesnik.com. mk/Issues/298cdc15d12e4c5486658a6eae6de1d7.pdf.

Odluka o formiranju radnih grupa za pripremu Nacionalnog programa za usvajanje *acquis* (NPAA) i izradu pregovaračkih pozicija za pregovore o članstvu sa EU (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije broj 159/19).

Odluka o formiranju Savjeta za saradnju između vlade Republike Makedonije i civilnog sektora,https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/odlukaSovet982016.pdf.

Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije broj 145/2007, https://dejure.mk/zakon/rezolucija-za-prioritetite-za-pristapuvanjeto-na-republika-makedonija-vo-evropskata-unija-i-otvoranjeto-pregovori-za-chlenstvo-vo-evropskata-unija.

Prijedlog modela za uključivanje organizacija civilnog društva u proces pregovora sa Evropskom unijom, https://nvosorabotka.gov.mk/?q=mk/node/147.

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-za-vkluchuvanje-na-go-vo-pregovorite-so-eu?fbclid=IwAR1ZM_g5k5adzm2Mws0SoiigejcGMgP0RPTs7zzRUb7JgpAso8GPT-IN6no.

Institucionalna platforma i principi o vođenju pristupnih pregovora između Republike Makedonije i Evropske unije, https://www.sep.gov.mk/data/file/Kon-pregovori/Proces-na-pristapuvanje/Platforma(2).pdf.

Saopštenje za medije, Međuvladina konferencija na ministarskoj razini o pristupanju Sjeverne Makedonije, https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/07/19/intergovernmental-conference-at-ministerial-level-on-the-accession-of-north-macedonia/.

Odluka o osnivanju Radnog komiteta za evropske integracije (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije broj 159/19)

Odluka o osnivanju komiteta za pregovore o pristupanju Republike Sjeverne Makedonije EU (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije broj 159/19)

Odluka o osnivanju Državne delegacije za pregovore o pristupanju Republike Sjeverne Makedonije EU (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije broj 159/19)

Odluka o formiranju EU Radnih grupa za pristupne pregovore Republike Sjeverne Makedonije (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije broj 159/19)

Odluka o osnivanju Ureda glavnog tehničkog pregovarača za pristupne pregovore Republike Sjeverne Makedonije EU (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije broj 159/19)

Odluka o obavljanju aktivnosti za pristupne pregovore Republike Sjeverne Makedonije EU (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije broj 159/19)

Bosna i Hercegovina
Odluka o uspostavljanju radnih grupa za evropske integracije ("Službeni glasnik BiH", broj: 46/21).

Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH (“Službeni glasnik BiH” br. 72/16 i 35/18).

Mišljenje Evropske komisije o spremnosti BiH za dobijanje statusa kandidata i otvaranje pregovora.

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

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

Odluka o imenovanju članova Savjetodavnog tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za saradnju s nevladinim organizacijama (Službeni glasnik BiH, br. 80/20), http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/default.aspx?id=11089&langTag=hr-HR.

Poslovnik Predstavničkog doma PSBiH – Neslužbeni prečišćeni tekst.

Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske „broj 66/20.

Strategija 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.

Web prezentacije
Saborska radna tijela i njihova uloga u pristupnom procesu, https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/sabor-u-procesu-pristupanja-eu-u/radna-tijela.

Institucionalna platforma i principi o vođenju pristupnih pregovora od Republike Makedonije u EU, https://www.sep.gov.mk/data/file/Kon-pregovori/Proces-na-pristapuvanje/Platforma(2).pdf.

Centar za evropske politike, Nova pregovaračka struktura, http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2021/41/1 .

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

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog Republike Srbije, Institucionalni okvir za saradnju sa civilnim društvom, https://www.minljmpdd.gov.rs/lat/institucionalni-okvir.php.

Pregovarački tim za pristupanja Republike Slovenije Evropskoj uniji, http://www.ops.gov.si/ang/index.html.

Nacionalna konvencija o EU U Republici Sjevernoj Makedoniji, https://nkeu.mk/

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, https://eukonvent.org/

Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije, https://www.mei.gov.rs/srl/ministarstvo/o-nama/

Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH, https://eu-monitoring.ba/o-inicijativi/

Prilog 1. Spisak održanih intervjua i dostavljenih upitnika

	Institucija ili organizacija civilnog društva	Vrsta konsultacije
1.	Direkcija za evropske integracije	Upitnik
2.	Direkcija za evropske integracije	Upitnik i intervju
3.	Sarajevski otvoreni centar	Upitnik
4.	Paneuropska Unija BiH	Upitnik
5.	Montenegro Media Institute	Upitnik i intervju
6.	European Policy Institute (EPI) – Skopje	Upitnik i intervju
7.	Centar za evropske politike – Beograd	Upitnik

Prilog 2. Prijedlog okvira djelovanja organizacija civilnog društva u procesu pregovora između Bosne i Hercegovine i Evropske unije

Proces pregovora o pristupanju je proces koji je okarakterisan unaprijed definisanom procedurom, 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 adekvatna priprema OCD. Dakle, potrebno je izraditi okvir djelovanja koji će sadržavati jasno razrađene korake za praćenje i učešće u samom procesu.

Uspostavljeni okvir djelovanja u osnovi treba da krene od odgovora na tri pitanja šta, kako i kome. Konkretnije, ogleda se u doprinosu civilnog društva procesu pregovora u zavisnosti od podfaze u kojoj se proces nalazi, načinima kojima će se vršiti doprinos i kome se upućuje. U tom smislu, eventualni okvir djelovanja bi definisao aktivnosti OCD prema podfazama u procesu pregovaranja što uključuje naziv faze/podfaze, konkretne aktivnosti OCD i vrste dokumenata kojima se vrši doprinos te ciljnu grupu.

Shodno tome, prijedlog okvira djelovanja organizacija civilnog društva u procesu pristupanja Evropskoj uniji je sljedeći:

Faza analitičkog pregleda zakonodavstva	
a. Eksplanatorni screening	
Aktivnosti i vrste dokumenata	**Ciljna grupa**
Traženje pojašnjenja i dodatnih informacija od predstavnika institucija vlasti nadležnih za određeno pregovaračko poglavlje, kroz medije. Učešće u radnim grupama Saradnja sa DEI u smislu redovnih obavještenja o sesijama eksplanatornog screeninga Online praćenje sjednica Informisanje i obavještavanje civilnog društva, zainteresiranih aktera i javnosti. Izrada različitih dokumenata: pregledi stanja, inicijative,alternativni izvještaji o stepenu ispunjenja Programa integrisanja, saopštenja za medije.	Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Pregovaračke Radne grupe Resorna ministarstva i druga tijela i agencije Direkcija za evropske integracije Savjetodavno tijelo Vijeća ministara BiH za saradnju s nevladinim organizacijama Koalicije/mreže/inicijative OCD
b. Bilaterarni screening	

Aktivnosti i vrste dokumenata	Ciljna grupa
Traženje pojašnjenja i dodatnih informacija od strane nadležnih radnih tijela u okviru pregovaračke strukture (brifinzi) Učešće u izradi priloga za godišnje izvještaje EK o napretku BiH u procesu EI Prikupljanje relevantnih informacija od predstavnika institucija vlasti nadležnih za određeno pregovaračko poglavlje te kroz medije Učešće OCD u radnim grupama u pripremi dokumenata za bilaterarne screening za pojedina Poglavlja EU *acquis*-a (po mogućnosti) Saradnja sa DEI u smislu redovnih obavještenja Izrada različitih dokumenata: tematski alternativni pregledi stanja o stepenu usklađenosti javnih politika i pravnih propisa sa pravnom stečevinom EU po pregovaračkim poglavljima, alternativni izvještaji o stepenu ispunjenja Programa integrisanja, studije, analize efekata primjene pravnih propisa, pregledi stanja, inicijative. Informisanje i obavještavanje civilnog društva, zainteresiranih aktera i javnosti.	Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Pregovaračke Radne grupe Resorna ministarstva i druga tijela i agencije Direkcija za evropske integracije Savjetodavno tijelo Vijeća ministara BiH za saradnju s nevladinim organizacijama Koalicije/mreže/inicijative OCD Delegacija EU u BiH

c. *Izvještaj o screeningu*

Aktivnosti i vrste dokumenata	Ciljna grupa
Praćenje i ocjenjivanje stepena usklađenosti javnih politika i pravnih propisa sa javnim politikama i pravnom stečevinom EU Prikupljanje relevantnih informacija od predstavnika institucija vlasti nadležnih za određeno pregovaračko poglavlje i kroz medije Predlaganje alternativnih mjerila za otvaranje Poglavlja EU *acquis* (po potrebi) Informisanje i obavještavanje civilnog društva, zainteresiranih aktera i javnosti Učešće u pregovaračkim radnim grupama Saradnja sa DEI u smislu redovnih obavještenja	Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Pregovaračke Radne grupe Resorna ministarstva i druga tijela i agencije Direkcija za evropske integracije Savjetodavno tijelo Vijeća ministara BiH za saradnju s nevladinim organizacijama Koalicije/mreže/inicijative OCD Delegacija EU u BiH Međunarodne nevladine organizacije Misija BiH pri EU

Izrada različitih dokumenata: tematski alternativni pregledi stanja o stepenu usklađenosti javnih politika i pravnih propisa sa pravnom stečevinom EU po pregovaračkim poglavljima, alternativni izvještaji o stepenu ispunjenja Programa integrisanja, studije, analize, analize o realnim mogućnostima za provedbu EU *acquis* po pregovaračkim poglavljima, inicijative, doprinos za timove EK koji dolaze u stručne posjete tokom pripreme Izvještaja o screeningu za konkretna Poglavlja EU *acquis*	

Faza otvaranja pregovora i izrada pregovaračkih pozicija

a. Izrada pregovaračkih pozicija

Aktivnosti i vrste dokumenata	Ciljna grupa
Doprinos izradi sadržaja pregovaračke pozicije Doprinos za rješenja predloženih prelaznih rokova ili izuzeća prilagođavanja pravnoj stečevini EU Informisanje i obavještavanje civilnog društva, zainteresiranih aktera i javnosti Prikupljanje relevantnih informacija od predstavnika institucija vlasti nadležnih za određeno pregovaračko poglavlje Učešće u pregovaračkim radnim grupama Saradnja sa DEI u smislu redovnih obavještenja Izrada različitih dokumenata: prilozi za izradu pregovaračke pozicije za određeno pregovaračko poglavlje, studije, analize stanja, alternativni izvještaji o stepenu ispunjenja Programa integrisanja, inicijative	Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Pregovaračke Radne grupe Resorna ministarstva i druga tijela i agencije Direkcija za evropske integracije Savjetodavno tijelo Vijeća ministara BiH za saradnju s nevladnim organizacijama Parlamenti u BiH Koalicije/mreže/inicijative OCD Delegacija EU u BiH

b. Otvaranje i vođenje pregovora unutar pregovaračkog poglavlja

Aktivnosti i vrste dokumenata	Ciljna grupa
Zagovaranje konačnih prelaznih rokova i izuzeća za dato Poglavlje EU *acquis* Informisanje i obavještavanje civilnog društva, zainteresiranih aktera i javnosti o toku pregovora	Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Pregovaračke Radne grupe Resorna ministarstva i druga tijela i agencije Direkcija za evropske integracije

Prikupljanje relevantnih informacija od predstavnika institucija vlasti nadležnih za određeno pregovaračko poglavlje i kroz medije Informisanje i obavještavanje civilnog društva, zainteresovanih aktera i javnosti Učešće u pregovaračkim radnim grupama Saradnja sa DEI u smislu redovnih obavještenja Izrada različitih dokumanata: studije, pregledi stanja, alternativni izvještaji o stepenu ispunjenja Programa integrisanja, izvještaji o posljedicama primjene konkretnih prelaznih rokova ili izuzeća za dato Poglavlje EU *acquis*	Savjetodavno tijelo Vijeća ministara BiH za saradnju sa nevladnim organizacijama Parlamenti u BiH Koalicije/mreže/inicijative OCD Delegacija EU u BiH

c. Ispunjavanje mjerila za zatvaranje pregovaračkog poglavlja

Aktivnosti i vrste dokumenata	Ciljna grupa
Doprinos izradi planova u definisanju mjera za ispunjavanje mjerila za zatvaranje pregovaračkog poglavlja Izrada različitih dokumenata: analize efekata predloženih mjera i aktivnosti koje su sprovedene, alternativni plan za ispunjavanje mjerila za zatvaranje pregovaračkog poglavlja, alternativni izveštaji o ispunjavanju mjerila za zatvaranje pregovaračkog poglavlja, alternativni izvještaj o stepenu ispunjenju Programa integrisanja Informisanje i obaveštavanje civilnog društva, zainteresovanih aktera i javnosti Komunikacija i prikupljanje podataka od predstavnika institucija vlasti nadležnih za određeno pregovaračko poglavlje Prijedlozi o načinima za efikasnije sprovođenje mjera neophodnih za ispunjavanje mjerila za zatvaranje pregovaračkog poglavlja Učešće u pregovaračkim radnim grupama Saradnja sa DEI u smislu redovnih obavještenja	Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Pregovaračka Radne grupe Resorna ministarstvoa i druga tijela i agencije Direkcija za evropske integracije Savjetodavno tijelo Vijeća ministara BiH za saradnju s nevladnim organizacijama Parlamenti u BiH Koalicije/mreže/platforme OCD

d. Privremeno zatvaranje pregovaračkog poglavlja

Aktivnosti i vrste dokumenata	Ciljna grupa
Praćenje primjene planova i mjera za ispunjavanje mjerila za zatvaranje pregovaračkog poglavlja	Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju

Doprinos izradi izvještaja EK o ispunjavanju mjerila za privremeno zatvaranje pregovaračkog poglavlja Izrada različitih dokumenata: alternativni izvještaj o ispunjavanju mjerila za zatvaranje pregovaračkog poglavlja, analize efekata predloženih mjera i aktivnosti koje su sprovedene, pregledi stanja o ostvarenim rezultatima u realizaciji mjera za otvaranje pregovaračkog poglavlja, alternativni izvještaj o stepenu ispunjenja Programa integrisanja Učešće u pregovaračkim radnim grupama Saradnja sa DEI u smislu redovnih obavještenja Informisanje i obavještavanje civilnog društva, zainteresovanih aktera i javnosti	Pregovaračke Radne grupe Resorna ministarstva i druga tijela i agencije Direkcija za evropske integracije Savjetodavno tijelo Vijeća ministara BiH za saradnju s nevladinim organizacijama Parlamenti u BiH Delegacija EU Koalicije/mreže/inicijative OCD

Prilog 3. Prijedlog za uključivanje organizacija civilnog društva u rad tijela u okviru sistema za koordinaciju evropskih poslova u BiH uključujući i proces pregovora

Članom 9. stav (7) Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH definisana je mogućnost uključivanja organizacija civilnog društva u djelokrug rada radnih grupa za evropske integracije 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. Članom 8. iste Odluke definisan je djelokrug rada radnih grupa za evropske integracije gdje je između ostalog predviđeno da su Radne grupe 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 pretpristupnih pregovora i dr*."[141] odnosno "*u okviru pretpristupnih pregovora, Radne grupe, uz njihovo kadrovsko jačanje, vršit će funkciju pregovaračkih radnih grupa ispred Bosne i Hercegovine po pojedinačnim oblastima pravne stečevine Evropske unije*."[142] Drugim riječima, Radne grupe će biti angažovane u dijelu analitičkog pregleda zakonodavstva (priprema prezentacija domaćeg pravnog okvira u datom pregovaračkom poglavlju, prezentacija stepena usklađenosti i planova za dostizanje potpune usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU u okviru bilaterarnog screeninga) kao i u pripremi nacrta pregovaračkih pozicija.

Shodno tome, uvažavajući ograničenja članstva u Radnim grupama[143], a uzimajući u obzir nepostojanje jasno utvrđene i javne procedure utvrđivanja potreba Radnih grupa za učešćem OCD kojom se inicira pozivanje i definiše uloga OCD u radu Radnih grupa za evropske integracije cilj ovog Prijedloga jeste da predloži:

- ulogu i način uključivanja predstavnika organizacija civilnog društva u uspostavljene strukture za potrebe koordinacije procesa evropskih integracija;
- odgovornosti predstavnika organizacija civilnog društva;
- načina imenovanja i izbora predstavnika organizacija civilnog društva;
- prava i obaveze predstavnika organizacija civilnog društva.

Ovaj Prijedlog predstavlja osnovu koja bi se dalje unaprijeđivala tokom pregovaračkog procesa.

[141] Član 10., stav (7), alineja a Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 72/16 i 35/18).
[142] Član 10., stav (7), alineja f Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 72/16 i 35/18).
[143] Odluka o dopuni Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 35/18).

Pod organizacijama civilnog društva (udruženja i fondacije) misli se na one u skladu sa Zakonima o udruženjima i fondacijama u Bosni i Hercegovini.[144]

Ovim Prijedlogom se ne određuje način uključivanja akademske zajednice i drugih zainteresiranih strana poput Privrednih komora i sindikata u rad tijela u okviru sistema koordinacije što ne umanjuje već naprotiv potvrđuje značaj koji ovi subjekti imaju u civilnom društvu i dodatno izražava potrebu njihovog učešća u procesu.

I. Uloga i način uključivanja

U skladu sa mogućnošću učešća OCD u okviru sistema koordinacije u BiH, predstavnici OCD bi trebali učestvovati u radu Radnih grupa na nivou Poglavlja EU *acquis*, oblasti i podoblasti u skladu sa strukturom formiranih Radnih grupa i utvrđenim zadacima Radnih grupa. Također, treba da budu zastupljene u svim Radnim grupama, u zavisnosti od identifikovanih kapaciteta i iskazanog interesa za učešće u procesu registracije i nominacije predstavnika organizacija civilnog društva na način opisan dalje u ovom Prijedlogu.

Učešće OCD obuhvaća sljedeće faze i načine učešća:

- Izrada Programa integrisanja: OCD bi trebale biti uključene u proces izrade Programa integrisanja BiH u Evropsku uniju s ciljem davanja konkretnih prijedloga u kontekstu formulisanja konkretnih mjera i rokova;
- Analitički pregled zakonodavstva (*screening*): izuzev slučajeva gdje nije moguće direktno učešće u smislu davanja konkretnih doprinosa, OCD bi trebale biti uključene u sve faze analitičkog pregleda zakonodavstva, što podrazumijeva praćenje koje će se omogućiti direktnim prijenosom prezentacija od strane Evropske unije, izradu različitih vrsta dokumenata kao doprinosa u pripremi dokumenata za bilaterarni screening za pojedina poglavlja EU *acquis*, pravovremenoj razmjeni informacija itd.
- Izrada nacrta pregovaračkih pozicija, vođenje i zatvaranje pregovora po pregovaračkih poglavljima: OCD bi trebale biti uključene u izradu nacrta pregovaračkih pozicija kroz konkretne doprinose u izradi sadržaja pregovaračke pozicije i rješenja predloženih prelaznih rokova, izuzeća ili tehničkih prilagođavanja pravnoj stečevini EU;
- Praćenje procesa pristupnih pregovora: učešćem u radu Radnih grupa OCD bi trebale biti uključene u praćenje pristupnih pregovora u ulozi posmatrača cjelokupnog procesa.

Kako bi se na jasan i detaljan način definisao način imenovanja i izbor, odgovornosti te prava i obaveze predstavnika civilnog društva predstavnici potrebno je: ili izmjeniti i dopuniti Odluku o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 72/16 i 35/18), ili Komisija za evropske integracije može

[144] "Službeni glasnik BiH" br. 32/01, 42/03, 63/08; "Službene novine FBIH" broj 45/02; "Službeni glasnik RS" br. 52/01 i 42/05; "Službene novine BDBIH" broj 12/02.

usvojiti smjernice o učešću OCD u radu Radnih grupa i na taj način zadužiti Radne grupe da postupaju po istim.[145] U tu svrhu obzirom da su Odlukom[146] predstavnici nevladinog sektora predviđeni kao dopunski članovi Komisije, u skladu s pitanjima koja su predmet razmatranja Komisije, predstavnici OCD mogu se pozvati[147] na sastanak kako bi zajednički sa ostalim članovima Komisije utvrdili ulogu, način uključivanja, odgovornosti, načina imenovanja i izbor te prava i obaveze predstavnika organizacija civilnog društva u okviru Radnih grupa za evropske integracije.

II. Način imenovanja i izbor predstavnika civilnog društva

- ✓ Imenovanje i izbor predstavnika organizacija civilnog društva vrši se kumulativno, na individualnoj i organizacionoj osnovi, što znači da izbor konkretne osobe koja će predstavljati organizaciju civilnog društva istovremeno znači i izbor OCD koju ta osoba predstavlja.

- ✓ Izbor predstavnika OCD će se obezbijediti na način da će Direkcija za evropske integracije nakon saglasnosti Komisije za evropske integracije raspisati javni poziv i sprovesti informativnu kampanju za uključivanje civilnih organizacija.

- ✓ Organizacijama će biti ostavljena mogućnost iskazivanja interesa u vezi načina učešća u procesu u smislu da budu pravovremeno informisane, konsultirane i/ili direktno uključene u rad radnih tijela kroz učešće svog predstavnika u odgovarajućoj Radnoj grupi, prema stručnosti, internim kapacitetima i portofoliju rada.

- ✓ Svaka OCD će prilikom prijave moći da izabere jedan, dva i/ili sva tri navedena oblika uključivanja.

- ✓ Direkcija za evropske integracije će voditi elektronsku evidenciju članstva predstavnika organizacija civilnog društva i organizacija koje predstavljaju po Radnim grupama uključujući i izabrane načine uključivanja.

- ✓ Da bi predložila svog predstavnika za učešće u Radnim grupama, OCD će prilikom odgovora na javni poziv morati da ispune uslove koji će biti zajednički unaprijed definisani poput dokaz o unaprijed određenom vremenskom periodu bavljenja aktivnostima ili temama relevatnim za oblast, biografija predstavnika OCD koji se predlaže za učešće u određenoj radnoj grupi, ostali potrebni dokumenti kojima se dokazuje stručnost OCD i imenovanog predstavnika.

---

[145] Član 6. stav (2) alineje c i d Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 72/16 i 35/18).
[146] Član 7. stav (2) alineja e.
[147] Član 7. stav (3).

III. Prava i obaveze institucija vlasti i predstavnika civilnog društva

- ✓ Potrebno je da se sva radna dokumentacija stavi na raspolaganje predstavnicima OCD u radnoj grupi. U cilju efektivnog doprinosa, obavezno je postavljanje razumnih, realnih i prihvatljivih rokova za ispunjavanje radnih obaveza članova.

- ✓ Pravo zahtijevanja povjerljivosti podataka i informacija od predstavnika OCD nije sporno dok omogućava balans između javnog karaktera procesa i povjerljivosti čije kršenje može štetiti procesu.

- ✓ Predstavnici OCD u radnim grupama imaju pravo i obavezu da aktivno učestvuju u svim aktivnostima radnih grupa, što se posebno ogleda kroz konstruktivni doprinos u razvoju odgovarajućih dokumenata, akcionih planova i strategija.

- ✓ Predstavnici OCD u radnim grupama imaju obavezu da redovno prisustvuju sastancima Radnih grupa.

- ✓ Organizacije civilnog društva koje sa svojim predstavnicima učestvuju u radu Radne grupe, imaju pravo da zatraže tehničku podršku za sprovođenje konsultacija, stručnih analiza i drugih potreba, u cilju nesmetanog obavljanja svog angažmana.

- ✓ Predstavnici OCD imaju obavezu da poštuju povjerljivost podataka, dokumenata i procesa.

- ✓ Predstavnici OCD imaju pravo da javno govore o svom angažmanu i položaju u Radnim grupama, uz poštivanje odredbi o povjerljivosti.

Više riječi o autorici analize:

Gospođa Ramić Sanja je stručnjak sa višegodišnjim profesionalnim iskustvom i karijerom u oblasti procesa pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji sa fokusom na proces usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa pravom EU. Diplomirala je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu, magistrirala na predmetu Evropsko pravo u okviru Master programa «Evropske studije» Centra za interdisciplinarne studije Univerziteta u Sarajevu te magistrirala na Pravnom fakultetu Univerziteta u Leiden, Nizozemska u okviru programa Advanced LL.M. European and International Human Rights Law.
Također učestvovala je na brojnim seminarima kao predavač te je autor publikacija na temu evropskih integracija. Njena ekspertiza se fokusira na politiku proširenja EU i proces evropskih integracija, usklađivanje zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU, unaprijeđenje i promociju ljudskih prava te vladavinu prava i demokratiju.

Ova publikacija je napravljena uz finansijsku podršku Evropske Unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centara civilnih inicijativa i ne odražava nužno stavove Evropske Unije.