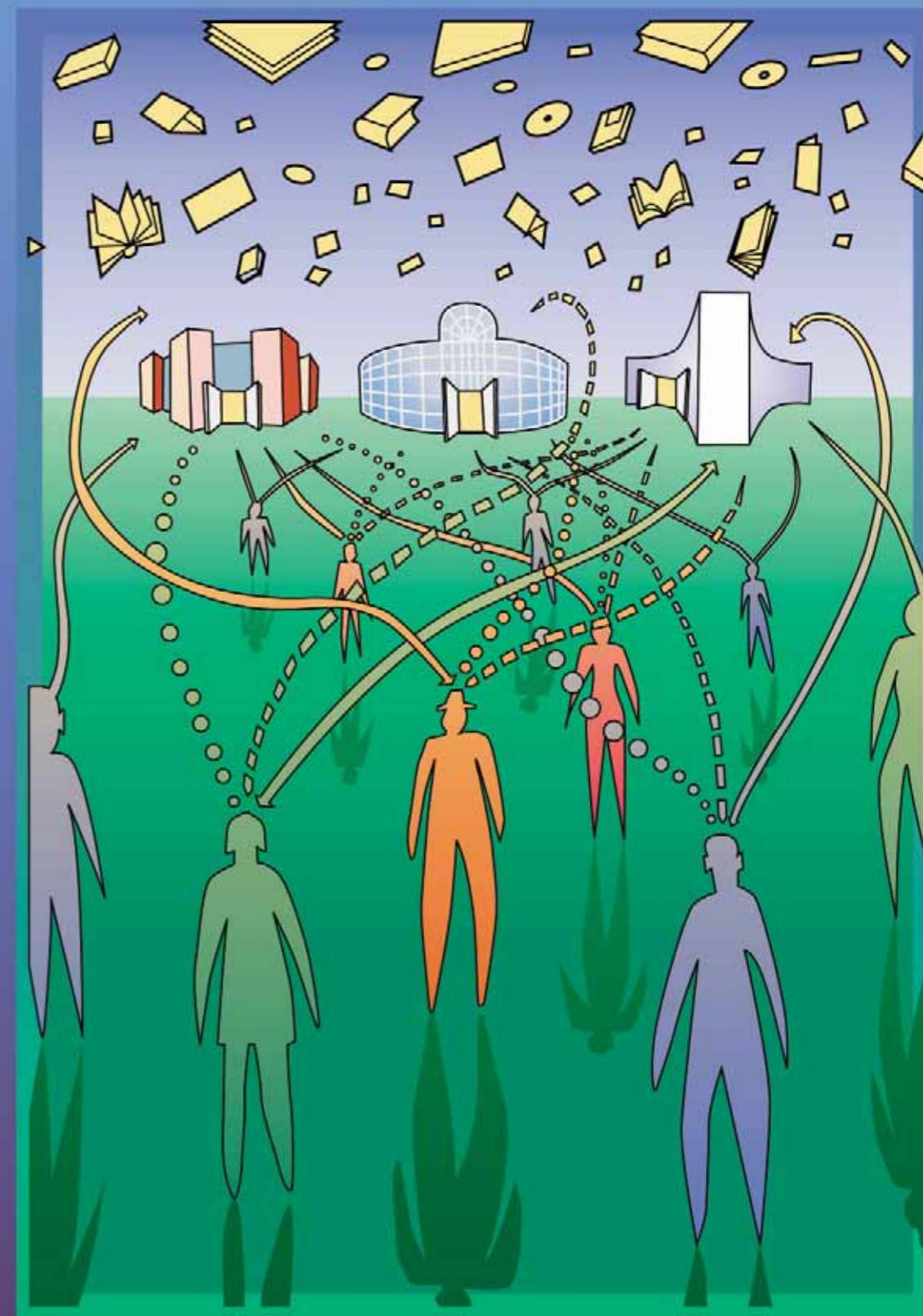


Civilni dijalog



Civilni dijalog

NASLOV IZVORNIKA:

Civil dialogue: making it work better

IZDAVAČ IZVORNIKA:

EU Civil Society Contact Group

c/o Social Platform

18 Square de Meeus

B-1050 Bruxelles

Tel: +32 2 511 17 11

Faks: +32 2 511 19 09

E-pošta: coordinator@act4europe.org

Internetska adresa: www.act4europe.org

AUTORI:

Elodie Fazi

Jeremy Smith

IZDAVAČ NA HRVATSKOM JEZIKU:

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske

Ulica grada Vukovara 78

10000 Zagreb

Tel: 01/ 610 6500

Faks: 01/ 610 9972

E-pošta: info@uzuvrh.hr

Internetska adresa: www.uzuvrh.hr

PRIJEVOD

Nikolina Svalina

LEKTURA I KOREKTURA

Mirjana Paić-Jurinić

UREDNIK

dr. sc. Igor Vidačak

GRAFIČKO OBLIKOVANJE I TISAK

• **BESTIAS**

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 651791

ISBN 978-953-95792-2-5

Civilni dijalog

Istraživači i autori izvješća: Elodie Fazi i Jeremy Smith



Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge
Zagreb, 2007.

SADRŽAJ

POPIS KRATICA	6
PREDGOVOR HRVATSKOM IZDANJU	9
SAŽETAK	10
UVOD	13
1. POGLAVLJE – NASTANAK CIVILNOG DIJALOGA: KONCEPTI, EVOLUCIJA I OKVIRI	
1. Od „demokratskog deficita“ do nastanka sudioničke demokracije.	16
1.1. Kriza predstavničke demokracije?	16
1.2. Primjer Europske unije: kombiniranje različitih demokratskih modela	17
1.3. Nastanak sudioničke demokracije: rješenje za „demokratsku krizu“?.	18
2. Rastuća uloga NVO-a kao demokratskih aktera	19
2.1. Civilno društvo: prijeporna definicija	19
2.2. Različitost NVO-a u Europi.	20
2.3. NVO se organiziraju u Europskoj uniji.	22
2.4. Nedoumice vezane uz novčana sredstva	23
2.5. Reprezentativnost i legitimnost: dvije rastuće dimenzije rasprave o upravljanju.	24
3. Pokušaji definiranja okvira civilnog dijaloga na nacionalnoj i međunarodnoj razini, te na razini EU-a	25
3.1. Između sukobljavanja i suradnje: nastanak „civilnog dijaloga“ kao oblika sudioničke demokracije.	25
3.2. Raznolikost praksi na nacionalnoj razini	26
3.3. Međunarodne organizacije: civilni dijalog putem akreditiranja	27
3.4. Zakasneli nastanak „mekog pristupa“ na razini EU-a	28
2. POGLAVLJE – „KOLAŽ“ CIVILNOG DIJALOGA: RAZNOLIKOST PRAKSI NA RAZINI EU-a	
1. Tipologija interakcija između NVO-a i institucija EU-a: kontinuum od neformalnog lobiranja do strukturiranog dijaloga	31
1.1. Europska komisija.	31
1.2. Vijeće EU-a i države članice	35
1.3. Europski parlament.	36
1.4. Savjetodavna tijela	37
2. Pomanjkanje koherentnog pristupa između i unutar institucija.	38
2.1. Neravnoteža u fazama procesa stvaranja politika	38
2.2. Različitost između institucija	39
2.3. Različitosti s obzirom na područja politika	40
3. POGLAVLJE – KAKO POSTIĆI UČINKOVITOST: UNAPREĐENJE POSTOJEĆIH PRAKSI	
1. Proceduralni aspekti: potreba za unapređenjem osjećaja vlasništva nad procesom, jasnoće i koherentnosti	43
1.1. Nedovoljno poznavanje postojećeg okvira za sudjelovanje	43
1.2. Jasan sadržaj	43

1.3. Objavljivanje: kako pristupiti „teško dostupnim“ skupinama?	44
1.4. Vremenski aspekt	45
2. Područje primjene: čuje li se glas dionika onda kada je potrebno?	46
2.1. Nejasno područje primjene standarda: tendencija nesavjetovanja kada su u pitanju prijeborne teme?	46
2.2. Strukturna fragmentacija i poteškoće „integriranja“ dijaloga	46
2.3. Problemi s kapacitetima za sudjelovanje: hoće li nastupiti zamor savjetovanja?	47
3. Akteri: vraća li civilni dijalog zaista građane u proces kreiranja politika?	48
3.1. Selektivni <i>ex ante</i> proces: pitanje pluralizma	48
3.2. Od „dijaloga rezerviranog samo za NVO“ prema „dijalogu dionika“	48
3.3. Potreba za većom transparentnošću o tome tko su dionici	50
3.4. Unutarnji problemi s kojima se susreću NVO pri povezivanju s lokalnim organizacijama	51
4. Utjecaj: Je li dijalog zaista važan?	52
4.1. Izravan utjecaj na proces kreiranja politika ili puko zadovoljavanje forme?	52
4.2. Izvan konteksta izravnog utjecaja: dodana vrijednost civilnog dijaloga kao procesa	54
Zaključak i perspektive za budućnost	54

4. POGLAVLJE – PET STUDIJA SLUČAJA

1. Europska konvencija i Ustavni ugovor	55
1.1. Uključivanje NVO-a u razradu Ustavnog ugovora	55
1.2. Slab odjek izvan Bruxellesa	57
1.3. Učinak odbacivanja Ustavnog ugovora	57
1.4. Zaključak	58
2. Forum glavnih dionika društveno odgovornog poslovanja	59
2.1. Kako je Forum nastao?	59
2.2. Članstvo i procedure	60
2.3. Ishod Foruma	61
2.4. Razlozi osnutka Foruma	62
2.5. Organizacijski izazovi s kojima su se susretali predstavnici NVO-a	63
2.6. Zaključak	63
3. Otvorena metoda koordinacije na području socijalne uključenosti	64
3.1. Nastanak Otvorene metode koordinacije na području socijalne uključenosti (OMK/ uključenost)	64
3.2. „Racionalizacija“ OMK-a na području socijalne uključenosti	65
3.3. Uključivanje NVO-a u nacionalne akcijske planove	66
3.4. Politička potpora za OMK na području socijalne uključenosti	67
3.5. Zaključak	67
4. Direktiva o uslugama na unutarnjem tržištu	68
4.1. Paralelni procesi vezani uz usluge	68
4.2. Razlozi pokretanja inicijative za Direktivu o uslugama	69
4.3. Neadekvatna analiza učinaka	69
4.4. Zaobilaženje Komisije	70
4.5. Uključivanja u proces izvan kruga stručnjaka	71
4.6. Razlozi za nedostatak dijaloga	71
4.7. Europski forum o uslugama na unutarnjem tržištu – naučena lekcija?	71
4.8. Zaključak	72
5. Dijalog Opće uprave za trgovinu s civilnim društvom	72
5.1. Razlozi za uspostavljanje dijaloga	73
5.2. Struktura i razvoj	74

5.3. Područja obuhvaćena procesom dijaloga	74
5.4. Očekivanja od dijaloga	75
5.5. Zaključak	75

5. POGLAVLJE – UKLJUČIVANJE NACIONALNIH NVO-a U DIJALOG NA RAZINI EU

1. Uvod	77
2. Iskustva NVO-a u Češkoj Republici	78
2.1. Uključivanje u procese dijaloga vezane uz studije slučaja	79
2.2. Uloga češke Vlade	79
2.3. Mreže NVO-a u Češkoj i uloga europskih mreža	79
2.4. Zaključak	80
3. Iskustva NVO-a u Italiji	80
3.1. Uključivanje u procese dijaloga vezane uz studije slučaja	80
3.2. Uloga talijanske Vlade	81
3.3. Talijanske mreže NVO-a i uloga europskih mreža	81
3.4. Zaključak	82
4. Iskustva NVO-a u Letoniji	82
4.1. Uključivanje u procese dijaloga vezane uz studije slučaja	82
4.2. Uloga letonske Vlade	82
4.3. Letonske mreže NVO-a i uloga europskih mreža	83
4.4. Zaključak	84
5. Iskustva NVO-a u Nizozemskoj	84
5.1. Uključivanje u procese dijaloga vezane uz studije slučaja	84
5.2. Uloga nizozemske Vlade	85
5.3. Nizozemske mreže NVO-a i uloga europskih mreža	85
5.4. Zaključak	85
6. Iskustva NVO-a u Poljskoj	86
6.1. Uključivanje u procese dijaloga vezane uz studije slučaja	86
6.2. Uloga poljske Vlade	87
6.3. Poljske mreže NVO-a i uloga europskih mreža	87
6.4. Zaključak	88
7. Iskustva NVO-a u Ujedinjenom Kraljevstvu	88
7.1. Uključivanje u procese dijaloga vezane uz studije slučaja	88
7.2. Uloga britanske Vlade	89
7.3. Mreže NVO-a i uloga europskih mreža u Ujedinjenom Kraljevstvu	91
7.4. Ideja o europskom „sporazumu po uzoru na Compact“	91
7.5. Zaključak	91

KORACI ZA UNAPREĐENJE SUDJELOVANJA CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU STVARANJA POLITIKA EUROPSKE UNIJE 92

I. DODATAK

Popis ispitanika	95
----------------------------	----

II. DODATAK

Međunarodni okviri i okviri Europske unije za odnose s civilnim društvom	98
--	----

III. DODATAK

Opća načela i minimalni standardi za savjetovanje zainteresiranih strana 100

IV. DODATAK

Ključni pojmovi. 101

V. DODATAK

Socijalni dijalog – izvor nadahnuća za civilni dijalog? 102

POPIS KRATICA

Kratika na izvornom jeziku	Kratika / Prijevod na hrvatski jezik
ACP – EU (African, Caribbean and Pacific States and the EU)	Države Afrike, Kariba i Tihog oceana te EU
ALDE (Alliance of Liberals and Democrats for Europe)	Savez liberala i demokrata za Europu
ANCESCAO (Associazione Nazionale Centri Sociali, Comitati Anziani e Orti)	Nacionalno udruženje društvenih centara i odbora osoba starije životne dobi
BEUC (Bureau Européen des Unions des Consommateurs)	Europski ured za zaštitu potrošača
CAP (Common Agricultural Policy)	ZPP (Zajednička poljoprivredna politika EU-a)
CBO (Community based organisations)	Organizacije koje djeluju u zajednici
CIDSE (Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité)	Međunarodna suradnja za razvoj i solidarnost
CILAP (Collegamento Italiano di Lotta alla Poverta)	Mreža za borbu protiv siromaštva
CIVCOM (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management)	Odbor za civilne aspekte upravljanja kriznim situacijama
CNVO (Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladinih organizacij)	Centar za informiranje, sudjelovanje i razvoj nevladinih organizacija Slovenije
COHOM (Working party on Human Rights)	Radna skupina za ljudska prava
CONECCS (Consultation, European Commission and Civil Society)	Savjetovanje, Europska komisija i civilno društvo
COREPER (Comité des représentants permanents)	Odbor stalnih predstavnika
CSR (Corporate Social Responsibility)	DOP (Društveno odgovorno poslovanje)
DG (Directorate General)	Opća uprava
DG DEV (The Directorate General For Development)	Opća uprava za razvoj
DG ECHO (The European Community Humanitarian Aid Department)	Opća uprava Europske komisije za humanitarnu pomoć
DG EMPL (The Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities)	Opća uprava za zapošljavanje i socijalna pitanja
DG ENV (The Directorate General for Environment)	Opća uprava za okoliš
DG SANCO (The Directorate general Health and Consumer Protection)	Opća uprava za zdravstvo i zaštitu potrošača
DROI (Sous-commission “droits de l’homme”)	Pododbor Europskog parlamenta za ljudska prava
EAPN (European Anti Poverty Network)	Europska mreža za borbu protiv siromaštva
EASPD (European Association of Service Providers for Persons with Disabilities)	Europsko udruženje pružatelja usluga osobama s invaliditetom
EC (European Commission)	EK (Europska komisija)
EC (The European Community)	EZ (Europska zajednica)

ECAS (European Citizen Action Service)	Europska služba za građansku akciju
ECOSOC (Economic and Social Council)	Gospodarsko i socijalno vijeće UN-a
EEB (European Environmental Bureau)	Europski ured za okoliš
EESC (The European Economic and Social Committee)	Europski gospodarski i socijalni odbor
EFBRS (European Forum on Business Related Services)	EFUVP (Europski forum usluga vezanih uz poduzetništvo)
EFOSIM (European Forum on Services in the Internal Market)	EFUUT (Europski forum o uslugama na unutarnjem tržištu)
EHPF (European Health Policy Forum)	Europski forum zdravstvene politike
EIDHR (European Initiative for Democracy and Human Rights)	Europska inicijativa za demokraciju i ljudska prava
EKAK (Eesti Kodanikuühiskonna Arengukontseptsioon)	Koncept razvoja estonskog civilnog društva
EP (European Parliament)	Europski parlament
EPHA (European Public Health Alliance)	ESJZ (Europski savez za javno zdravstvo)
EPHF (European Public Health Forum)	EFJZ (Europski forum za javno zdravstvo)
EPLO (European Peace Building Liaison Office)	Europski ured za izgradnju mira
ESRC (Economic and Social Research Council)	Vijeće za gospodarska i socijalna istraživanja
ETI (European Transparency Initiative)	EIT (Europska inicijativa za transparentnost)
EU (European Union)	EU (Europska unija)
FEANTSA (Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri)	Mreža organizacija koje rade na problemu beskućništva
FIDH (La Fédération Internationale des Droits de l'Homme)	Međunarodni savez udruga za ljudska prava
FIP (Forum Inicjatyw Pozarządowych)	Forum nevladinih inicijativa
FP6 (The Sixth Framework Programme)	Šesti okvirni program za istraživanje i razvoj
HPF (Health Policy Forum)	Forum zdravstvene politike
HRDN (Human Rights and Democracy Network)	Mreža za ljudska prava i demokraciju
ILGA (International Gay and Lesbian Association)	Međunarodno udruženje lezbijki i gay osoba
ILO (International Labour Organisation)	Međunarodna organizacija rada
INGO (International non-governmental organisations)	MNVO (Međunarodne nevladine organizacije)
LAPAS (Latvijas Platforma attīstības sadarbība)	Letonska platforma NVO-a koji se bave razvojnom politikom
LGTB (Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender people)	Lezbijke, gay osobe, biseksualci i transrodne osobe
LVSADA (Latvijas veselības un sociālās aprūpes darbinieku organizācija)	Sindikat zaposlenika u zdravstvu i socijalnoj skrbi
MAI (Multilateral Agreement on Investment)	MSU (Multilateralni sporazum o ulaganjima)
MEP (Member of European Parliament)	Zastupnik/zastupnica u Europskom parlamentu

NAP (National Action Plan)	NAP (Nacionalni akcijski plan)
NATO (North Atlantic Treaty Organization)	Organizacija Sjevernoatlantskog ugovora
NCVO (The National Council for Voluntary Organisations)	Nacionalno vijeće za volonterske organizacije
NGO (Non-governmental organisation)	NVO (Nevladina organizacija)
NICVA (Northern Ireland Council of Voluntary Agencies)	Vijeće Sjeverne Irske za volonterske organizacije
NIZA (Nederlands Instituut voor Zuid Afrika)	Nizozemski institut za južnu Afriku
NIZV (Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn)	Nizozemski institut za brigu i socijalnu skrb
NROS (Nadace Rozvoje Občanské Společnosti)	Zaklada za razvoj civilnog društva
NSR (National Strategy Report)	Izvešće o nacionalnoj strategiji
OECD (Organisation of Economic Cooperation and Development)	OGSR (Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj)
OLAF (Office européen de lutte anti-fraude)	Europski ured za borbu protiv prijevara
OMC (Open Method of Coordination)	OMK (Otvorena metoda koordinacije)
OMC/incl (Open Method of Coordination on Social Inclusion)	OMK/uključenost (Otvorena metoda koordinacije na području socijalne uključenosti)
PHARE (Pologne et Hongrie – Aide à Restructuration Economique)	Program pretprijetne pomoći EU-a
REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical substances)	Registracija, vrednovanje i odobravanje kemikalija
ROCS (Role of Civil Society)	Uloga civilnog društva
SCVO (The Scottish Council for Voluntary Organisations)	Škotsko vijeće za volonterske organizacije
SER (Sociaal Economische Raad)	Socijalni i gospodarski odbor
SKOK (Spolek Oborové Konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti)	Udruženje nevladinih, neprofitnih organizacija aktivnih na području socijalne pomoći i socijalne zdravstvene zaštite
SPC (Social Protection Committee)	OSZ (Odbor za socijalnu zaštitu)
SSRN (Social Science Research Network)	Mreža za društvena istraživanja
TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights)	Trgovinski aspekti prava intelektualnog vlasništva
UNECE (United Nations Economic Commission for Europe)	Gospodarsko povjerenstvo Ujedinjenih naroda za Europu
UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe)	Savez europskih konfederacija industrije i poslodavaca
WCVO (The Welsh Council for Voluntary Action)	Velško vijeće za volonterske aktivnosti
WTO (World Trade Organisation)	STO (Svjetska trgovinska organizacija)
WWF (World Wildlife Fund)	Svjetski fond za zaštitu prirode

Predgovor hrvatskom izdanju

Uloga organizacija civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika proteklog je desetljeća postupno dobivala na važnosti u Europskoj uniji. Civilno društvo izrasta u gotovo nezaobilazan čimbenik u donošenju odluka na razini institucija EU-a te postaje vrlo prepoznatljiv akter u ključnim društvenim, političkim ali i gospodarskim procesima u državama članicama Unije. Trend razvoja strukturiranog dijaloga sa i među organizacijama civilnog društva na razini EU-a te njegova institucionalizacija u okviru Europskog gospodarskog i socijalnog odbora potaknula je sve češće korištenje termina „civilni dijalog“, usporedno s već uvriježenim „socijalnim dijalogom“ između tradicionalnih socijalnih partnera.

Tumačenje koncepta civilnog dijaloga vrlo je heterogeno. Dio organizacija civilnog društva koje nisu obuhvaćene već jasno kodificiranim socijalnim dijalogom sklon je ograničiti taj pojam na dijalog institucija vlasti s nevladinim organizacijama u užem smislu riječi i već godinama na europskoj razini nastoji potaknuti uvođenje pravne osnove za tako shvaćeni civilni dijalog, čime bi se on po stupnju obvezatnosti i važnosti izjednačio sa socijalnim dijalogom u koji su uključeni sindikati i poslodavci. Prema često korištenoj definiciji koju nudi Europski gospodarski i socijalni odbor, civilni dijalog se može promatrati na vertikalnoj razini kao dijalog među predstavnicima organiziranog civilnog društva i njihovih sugovornika na razini zakonodavnih i izvršnih tijela, ali i na horizontalnoj razini, kao strukturirani dijalog između samih organizacija civilnog društva o ključnim pitanjima razvoja i provedbe javnih politika. U tom pogledu se civilni dijalog smatra komplementarnim socijalnom dijalogu i drži se sastavnim dijelom i izvrsnim primjerom praktične provedbe sudioničke demokracije.

Sudjelovanje u civilnom dijalogu već godinama povlači niz otvorenih pitanja i dilema. Kako osigurati što jasnije kriterije sudjelovanja vrlo raznolikih oblika organiziranog civilnog društva? Kakve standarde postaviti za različite razine formalizacije dijaloga odnosno za različite stupnjeve uključivanja organizacija – od informiranja, savjetovanja do aktivnog sudjelovanja? Na koji način unaprijediti praksu na razini država članica i uskladiti je sa standardima koji se posljednjih godina razvijaju na razini institucija EU-a? Kakvi su kapaciteti institucija vlasti, ali i organizacija civilnog društva, za učinkovitu primjenu naprednih standarda civilnog dijaloga? To su samo neka od pitanja kojima se bavi studija o civilnom dijalogu koju je izradila Kontaktna skupina civilnog društva, mreža najvećih europskih nevladinih udruženja, sa sjedištem u Bruxellesu.

Čini se da hrvatsko izdanje ove vrijedne studije dolazi u dobar čas. Proteklog desetljeća ostvaren je znatan napredak u uključivanju civilnog društva u procese političkog odlučivanja na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini u Hrvatskoj. Osnivanje Ureda za udruge i Savjeta za razvoj civilnog društva, uspostava Gospodarskog i socijalnog vijeća i Ureda za socijalno partnerstvo, usvajanje Programa suradnje između Vlade i nevladinog, neprofitnog sektora, prihvaćanje Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva – to su samo neki u nizu koraka koji su označili prekretnicu u smislu većeg prihvaćanja civilnog društva kao partnera u kreiranju javnih politika, odnosno pomak od primarno državocentrične vladavine prema primjeni novih, europskih načela dobre vladavine. Priprema novih standarda u savjetovanju između države i civilnog društva u postupku donošenja zakona i drugih akata predviđena je „Operativnim planom provedbe Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva“, usvojenim na sjednici Vlade RH 1. veljače 2007. godine. Naime, u poglavlju 4. Strategije i Operativnog plana „Sudjelovanje građana u oblikovanju javne politike“ predviđeno je usvajanje Kodeksa pozitivne prakse za savjetovanje i poticanje njegove provedbe. Kao nositelj provedbe te mjere, Ured za udruge u suradnji sa Savjetom za razvoj civilnoga društva planira tijekom 2008. godine nastaviti javnu raspravu na tu temu.

Nadam se da će nam ova publikacija barem donekle pomoći u iznalaženju novih rješenja za niz izazova koji stoje na putu jačanja kulture dijaloga u Hrvatskoj. Imajući u vidu vrlo oskudnu domaću literaturu na ovome području, vjerujem da će pružiti vrijedan poticaj daljnjoj europeizaciji javnog diskursa o temama koje su se u europskoj javnoj sferi već odavno uvriježile.

dr. sc. Igor Vidačak
Predstojnik Ureda za udruge Vlade RH

1. Koja je svrha ovog istraživanja?

Proteklog desetljeća su uloga i doprinos organizacija civilnog društva (posebice NVO-a) u procesu stvaranja politika EU-a uvelike porasli. Institucije EU-a sve više prepoznaju njihovu vrijednost, kako u pogledu specifične stručnosti koju unose u proces stvaranja politika tako i kroz njihov doprinos bavljenju takozvanim „demokratskim deficitom EU-a“ kroz razvijanje oblika upravljanja s većom razinom sudjelovanja. U tom su razdoblju nastale strukturirane prakse dijaloga između europskih institucija i NVO-a, koje se obično nazivaju *civilnim dijalogom*, a ta je novina uvrštena i u nacrt Ustavnog ugovora.

Uvrštavanje članka 47. u Ustavni ugovor, kao i francusko i nizozemsko „ne“ tom dokumentu u svibnju i lipnju 2005., bili su tek neki od izazova koji su potaknuli ovo istraživanje. Nakon nekoliko desetljeća interakcija s institucijama EU-a, članovi Kontaktne skupine civilnog društva iskusili su neke trendove koji su ih naveli da prepoznaju nužnost zajedničkog promišljanja: velika fragmentacija dijaloga kroz različita područja politika, poteškoće aktivnog uključivanja njihova članstva u europsku raspravu, jednakost pristupa s akterima iz privatnog sektora, izazovi koje je donijelo proširenje, ali i nužnost razmjene dobrih praksi.

Stoga je svrha ovog istraživanja istražiti postojeće prakse civilnog dijaloga o pitanjima vezanim uz EU kako bismo:

- ◆ dali pregled postojećih praksi,
- ◆ identificirali dobre i loše prakse i
- ◆ dali zajednički doprinos aktualnoj raspravi o civilnom dijalogu.

2. Metodologija

Na temelju pet studija slučaja, istraživanje proučava prakse civilnog dijaloga koje se odnose na glavna područja politika EU-a. Iskazi su prikupljeni kroz intervjue, anketne listiće i istraživanja sekundarnih podataka od srpnja 2005. do svibnja 2006. Intervjuirali smo ukupno 42 osobe u Bruxellesu i 59 osoba u 6 zemalja koje su bile predmet našeg istraživanja. Veliku većinu tih intervjua osobno su provela dva istraživača zadužena za specifične dijelove istraživanja. I dok se prva tri poglavlja temelje na važnoj razini istraživanja sekundarnih podataka i anketnom listiću, koji su bili osnova za intervjue s čimbenicima na razini EU-a, četvrto i peto poglavlje posvećeno je studijama slučaja koja se temelje na specifičnim upitnicima i intervjuima s čimbenicima na nacionalnoj razini i na razini EU-a.

3. Glavni nalazi

3.1. „Šarena“ slika civilnog dijaloga

„**Meki**“ pristup na razini EU-a – Izvještaj počinje uvodnim pregledom povijesti i koncepta civilnog dijaloga između EU-a i NVO-a, u kojem se kratko opisuje kako su se te interakcije razvijale u svjetlu „demokratskog deficita“ i odsutnosti snažnih mehanizama odgovornosti EU-a, kao i u svjetlu sve većeg uključivanja NVO-a u arene stvaranja politika u Uniji i na nacionalnoj razini. Razvoj civilnog dijaloga u Europskoj uniji, koji je bio nadahnut praksama na nacionalnoj i međunarodnoj razini, karakterizira puno „mekši“ pristup, a glavni su elementi tog pristupa: snažna uloga određene institucije (Europske komisije), neobvezujući karakter, otvoren pristup (izostanak obvezujućih kriterija reprezentativnosti i odsutnost akreditacija za specifične organizacije), „široka“ i potencijalno nejasna definicija civilnog društva (koja uključuje i gospodarske aktere).

Izostanak jasne definicije: kontinuum od neformalnog lobiranja do strukturiranih odnosa – Drugo poglavlje ističe poteškoću pružanja obuhvatnog pregleda postojećih oblika civilnog dijaloga u EU, koji se pokazao složenim i fragmentiranim. Pregled interakcija institucija EU-a i NVO-a otkriva kako se civilni dijalog zapravo temelji na kontinuumu od neformalnog lobiranja do strukturiranih odnosa, te da se stupanj njegove otvorenosti široj javnosti bitno razlikuje ovisno o njegovim kanalima. Tako civilni dijalog obilježava trajno uravnoteživanje između stručnosti, učinkovitosti i sudjelovanja.

Nejednakost praksi između institucija i između različitih područja politika – Stvarna praksa dijaloga bitno se razlikuje od institucije do institucije, kao i među područjima politika. Motivirana snažnom željom da podigne razinu odgovornosti, ali i kvalitete odluka, Europska se komisija pokazuje glavnim pokretačem strukturiranih oblika interakcija. Tu je i Europski gospodarski i socijalni odbor, koji sebe sve više doživljava kao „prvaka dijaloga“ (zbog čega nisu izostale brojne kontroverze čak i među samim NVO-ima). Unatoč visokoj razini otvorenosti spram pitanja koja muče NVO te njihovih doprinosa, Europski parlament se do sada uglavnom opredjeljivao za neformalnije oblike interakcija, dok Vijeće karakterizira visok stupanj zatvorenosti prema NVO-ima i široj javnosti (naročito u 1. stupu, koji pokriva politike Zajednice). Također, pokazalo se da je civilni dijalog nejednako razvijen u različitim područjima politika, što se može objasniti čimbenicima kao što su pravna osnova, povijesni razvoj, ali i položaj i status same organizacije civilnog društva.

3.2. Izazovi na koje treba odgovoriti

Treće poglavlje upućuje na neke od ključnih izazova s kojima se susreću NVO u interakciji s institucijama EU-a, a u četvrtom ih poglavlju nadopunjuju opsežnija istraživanja primjera procesa vođenja dijaloga: Ustavnog procesa, Dijaloga Opće uprave za trgovinu s civilnim društvom, Foruma glavnih dionika društveno odgovornog poslovanja, Direktive o uslugama, te Otvorene metode koordinacije na području socijalne uključenosti. Izazovi koje donosi uključivanje nacionalnih organizacija posebno su istaknuti u petom poglavlju, koje daje pregled stanja u 6 zemalja koje su predmet istraživanja: Češka Republika, Italija, Letonija, Nizozemska, Poljska i Ujedinjeno Kraljevstvo.

Sljedeća četiri pitanja nameću se kao ključni izazovi budućem razvoju civilnog dijaloga:

Osigurati poticajnu strukturu koja će dovesti do konkretnih rezultata – Ključni izazov nije premalo prigoda za sudjelovanje, nego osiguravanje učinkovite i djelotvorne strukture koja omogućuje da se dijalogom zaista nešto postigne, a da se pri tome ne „zarobi“ fluidna priroda civilnog društva. Stoga, savjetovanja s NVO-ima trebaju biti dio pravodobnog i usmjerenog procesa, koji jasno ističe ciljeve i aktivnosti koje će slijediti nakon savjetovanja. To je naročito važno uzeti u obzir da NVO često imaju nedostatne ljudske potencijale i novčana sredstva za upuštanje u aktivnosti zagovaranja, kao što je prikazano u studiji slučaja o Forumu glavnih dionika društveno odgovornog poslovanja (4. poglavlje). U tom specifičnom primjeru također se ističe da čak i kad civilni dijalog ima snažnu dodanu vrijednost sam po sebi (posebice za ponovnu uspostavu povjerenja između NVO-a i između njih i institucija), glavni je poticaj za uključivanje NVO-a njihov mogući utjecaj na proces stvaranja politika. Budu li NVO imali dojam da ih se sluša samo zbog toga da se zadovolji forma, postoji mogućnost da se neki od njih sve više počnu koristiti manje formalnim kanalima sudjelovanja. Stoga bi podizanje kvalitete povratnih informacija o savjetovanju trebalo biti prioritet kako bi se izbjegli zamor savjetovanja i pretjerana očekivanja.

Potreba za boljom horizontalnom koordinacijom i ravnopravnim pristupom – Uspostava prave strukture također podrazumijeva bolju koordinaciju između različitih aktera kako bi se usvojio jedinstveni pristup. Izveštaj ističe da se česta predodžba kako se stajališta NVO-a ne uzimaju u obzir, posebice u odnosu na stajališta poslovnog sektora, može djelomice objasniti nepostojanjem horizontalnog pristupa dijalogu. U specifičnom slučaju Europske komisije čini se kako je dijalog dobro razvijen s određenim brojem Općih uprava koje se bave politikama koje su izravno vezane uz područja djelovanja NVO-a (npr. Opća uprava za zapošljavanje i socijalna pitanja, Opća uprava za okoliš, Opća uprava za razvoj), ali da je mnogo slabiji s nekim drugim upravama koje su sklone uključivanju drugih vrsta dionika (npr. Opća uprava za unutarnje tržište i usluge). Nepostojanje horizontalnog pristupa također donosi veliku neravnotežu između različitih vrsta dionika, pri čemu je poslovni sektor glavni sugovornik najutjecajnijih Općih uprava. Prioritet postaje bolja koordinacija između različitih Općih uprava Europske komisije, kao i potreba da se izbjegne savjetovanje koje uključuje samo poslovne interese, na što bi, među ostalim, trebalo odgovoriti povećanjem transparentnosti odnosa službenika EU-a i dionika.

Jačanje povjerenja i međusobnog razumijevanja između NVO-a i institucija EU-a – Posljedica pomanjkanja horizontalnosti je niža razina povjerenja i međusobnog razumijevanja između NVO-a i institucija EU-a u tim specifičnim područjima. Ipak, potreba za ponovnom uspostavom povjerenja sve više postaje izazov za institucije općenito. Nedostatno poznavanje načina djelovanja NVO-a često uzrokuje nerealna očekivanja. Osim toga, podizanje razine znanja jednih o drugima trebalo bi pridonijeti otklanjanju neutemeljenih sumnji i napada na NVO proteklih godina zbog navodne nedovoljne odgovornosti i

transparentnosti. I dok se napadi koji se odnose na financijsku transparentnost mogu vrlo lako odbaciti, od presudne je važnosti da NVO preuzmu vodeću ulogu u raspravi o transparentnosti i odgovornosti u kojoj je, čini se, poslovni sektor preuzeo vidljiviji (iako katkada prilično slab) pristup.

Potreba za uključujućim pristupom – U početku vođen potrebom da odgovori na nedostatke predstavničke demokracije, civilni dijalog postaje sredstvom kojim se u proces donošenja politika vraćaju građani, čiji se glas ne čuje uvijek dovoljno. Pa ipak, uključivanje i sudjelovanje redovito su suprotstavljeni zahtjevima za većom učinkovitošću. Pojavljuju se tri ključna izazova: osiguravanje pristupa što većem broju organizacija, uključivanje onih skupina do kojih je teško doći, posebice kroz povećanu svijest o mogućnostima sudjelovanja, te učinkovito uključivanje nacionalnih NVO-a (posebice iz novih država članica) u proces donošenja odluka. Tako podjela poslova između europskih ureda¹ i njihovog nacionalnog članstva postaje jedan od ključnih izazova u ostvarivanju stvarnog sudjelovanja, uvažavajući pri tome model supsidijarnosti i učinkovitosti. Ključan je opseg sustava i struktura koje su na raspolaganju NVO-ima, kojima mogu u svakom trenutku provjeriti koliko europski NVO zastupaju stajališta i interese svojeg (nacionalnog) članstva i koliko ih to (nacionalno) članstvo može u potpunosti pozvati na odgovornost. Uloga nacionalnih vlada i predstavništava Europske komisije u državama članicama također je važna jer osiguravaju da sudjelovanje nacionalnih NVO-a dosegne svoj puni potencijal.

4. Preporuke

Podaci koji su sastavni dio ovog izvještaja pružaju bogatu i široku analizu stanja postojećih praksi dijaloga između EU-a i NVO-a. Na kraju ovog izvještaja, predloženi su Koraci za unapređenje sudjelovanja civilnog društva u procesu stvaranja politika Europske unije, koji detaljno opisuju aktivnosti koje Unija treba poduzeti u sljedećim područjima:

- ◆ vrednovanje i jačanje civilnog dijaloga
- ◆ postavljanje učinkovite i djelotvorne strukture dijaloga
- ◆ povećavanje važnosti sudjelovanja
- ◆ povećavanje transparentnosti i ravnoteže između dionika
- ◆ otvaranje Vijeća
- ◆ omogućavanje stvarnog savjetovanja o horizontalnim pitanjima
- ◆ osiguravanje poticajnog okruženja za sudjelovanje nacionalnih NVO-a u europskim raspravama.

¹ U izvorniku: *European Secretariats*. (prim. prev.)

1. Kontekst i razlozi provođenja ovog istraživanja

Potreba za zajedničkim osvrtnom na doprinos NVO-a europskom projektu

Od 1990-ih, europske institucije sve više uvažavaju ulogu i doprinos civilnog društva. Također, razvile su se prilično strukturirane prakse dijaloga između europskih institucija i nevladinih organizacija u širokom spektru politika. Te prakse dijaloga obično se nazivaju *civilni dijalog*.

Ipak, nakon više od 15 godina zamjetni su i veliki nedostaci, a uloga NVO-a u projektu europskih integracija postaje sve više predmetom rasprave. Razlog provođenja ovog istraživanja je sve veće nepovjerenje koje NVO organizirani u Kontaktnu skupinu civilnog društva (*Civil Society Contact Group*)² osjećaju prema načinima ostvarivanja interakcija s institucijama Europske unije.

Premda se NVO suočavaju s mnogim poteškoćama kad svoja stajališta žele približiti institucijama EU-a, te premda svakom NVO-u neki problemi padaju teže od drugih, neka temeljna pitanja možemo odmah istaknuti:

- ◆ *Opća načela i minimalni standardi za savjetovanje zainteresiranih strana* koje je postavila Komisija³ ne primjenjuju se dosljedno i nije jasno područje njihove primjene. NVO u Bruxellesu, a posebno u državama članicama EU-a, nisu dovoljno upoznati s postojećim okvirom savjetovanja.
- ◆ Neke institucije EU-a, posebice Europsko vijeće i neke Opće uprave Europske komisije, zatvorene su za doprinos NVO-a ili sumnjaju u vrijednost takvog doprinosu. Ta se sumnja preslikava u stajalište nekih nacionalnih vlada, koje bi trebale imati ključnu ulogu u omogućavanju sudjelovanja nacionalnih NVO-a u procesu stvaranja politika EU-a.
- ◆ Sustavi za koordinaciju savjetovanja o prijedlozima koji ulaze u nadležnost različitih Općih uprava često nisu adekvatni. Sustavi razmjene informacija između NVO-a trebali bi nadopuniti, a ne zamijeniti primarnu odgovornost same Europske komisije da osigura odgovarajuću horizontalnu koordinaciju.
- ◆ Nedovoljno je jasan i transparentan način na koji se biraju dionici za sudjelovanje u dijalogu.
- ◆ Povratnih informacija o učincima sudjelovanja NVO-a u dijalogu u pravilu je malo (povratna informacija o tome prihvaća li dana institucija ili odbacuje određeni doprinos NVO-a te koji su razlozi takve odluke).

Kontaktna skupina civilnog društva naručila je ovo istraživanje koje se provodi u kontekstu šire rasprave o krizi političke legitimacije EU-a kako bi skrenula pozornost na te izazove i ponudila rješenja.

Doprinos raspravi o „krizi legitimacije“ EU-a

Pogođena odbacivanjem Ustavnog ugovora u Francuskoj i Nizozemskoj u prvoj polovici 2005., EU je i sama priznala da je udaljena od svojih građana i da se, prema riječima jednog od potpredsjednika Europske komisije, „suočava s krizom političke legitimacije“⁴. Stoga postoji mogućnost da EU, u sklopu svojih nastojanja da ostvari veću otvorenost i prijemljivost, obrati više pozornosti na pitanja koja muče NVO i koja se odnose na organizaciju, vrednovanje, te povratne informacije vezane uz njihovo sudjelovanje u kreiranju politika.

² O članstvu i području djelovanja Kontaktne skupine civilnog društva vidi na: <http://www.act4europe.org/code/en/civi.asp?Page=2&menuPage=2>.

³ *Opća načela i minimalni standardi za savjetovanje zainteresiranih strana* jesu „pravila“ Komisije o odnosima s civilnim društvom. Opća načela i minimalni standardi za savjetovanje zainteresiranih strana objavljeni su 2002., dobrovoljni su i svrha im je „definirati okruženje u kojem se odvijaju odnosi između Komisije i zainteresiranih strana“; Europska komisija: *Towards a reinforced*

culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704.

⁴ *Transparentnost vraća povjerenje u Europu (Transparency Restores Confidence in Europe)*, govor Siima Kallasa Mreži europskih instituta za politike, u Centru za studije europskih politika. Bruxelles, 20. listopada 2005. http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/speech_201005_en.pdf.

Nakon francuskog i nizozemskog „ne“, Europsko je vijeće priopćilo kako postoji potreba za „razdobljem razmišljanja“ i raspravom u svakoj državi članici EU-a o vrijednostima i metodama EU-a⁵. Europska je komisija dala svoj doprinos razdoblju razmišljanja predlažući **Plan-D za demokraciju, dijalog i raspravu**. Plan-D ima jasno stajalište o pitanju premošćivanja jaza između EU-a i njenih građana:

*Postojeća se kriza može prebroditi jedino stvaranjem novog konsenzusa o europskom projektu, koji ima uporište u očekivanjima građana. (...) U konačnici, kroz Plan-D za demokraciju, dijalog i raspravu, Europska unija će vježbati slušanje, kako bi mogla odgovoriti na probleme građana. Cilj Komisije je poticati tu raspravu i nastojati da se prepozna dodana vrijednost koju može pružiti Europska unija. Proces demokratske obnove znači da građani EU-a moraju imati pravo da se njihov glas čuje.*⁶

Komisija je Plan-D dopunila **Bijelom knjigom o europskoj komunikacijskoj politici**, kojoj je svrha „predložiti daljnje korake i pozvati sve aktere da iznesu svoje mišljenje o najboljem načinu zajedničkog rada na premošćivanju jaza [između Europske unije i njenih građana]“⁷.

Treći važan dio odgovora na uočeni jaz između EU-a i građana jest prijedlog za pokretanjem **Europske inicijative za transparentnost** (*European Transparency Initiative – ETI*). Iako je na nju prvi upozorio europski povjerenik Siim Kallas u ožujku 2005., ETI se od svojeg pokretanja izravno bavi tom ‘krizom’ EU-a:

*U ovom trenutku, veliki broj građana smatra Bruxelles „crnom kutijom“ u kojoj se odluke donose u potpunom mraku. Nedostatak znanja pretvara Europsku uniju u anonimnu tvorevinu u kojoj nepoznati ljudi donose misteriozne mjere. Transparentnost mora razmaknuti zastore i omogućiti ljudima da vide što se događa*⁸.

Zelena knjiga o EIT-u, koja je objavljena 3. svibnja 2006., utvrđuje blisku povezanost savjetovanja i sudjelovanja s jedne, i transparentnosti s druge strane. Transparentnost je ključna – ona daje legitimnost savjetovanju jer su tada opseg područja rasprave i učinci te rasprave jasni. Nadalje, otkriva druge kanale utjecaja koje mogu iskoristiti akteri koji imaju velike resurse, napose ekonomske. Jedan dio javnog savjetovanja o EIT-u počeo je objavljivanjem Zelene knjige, čime se pokušala dobiti povratna informacija o *Općim načelima i minimalnim standardima za savjetovanje zainteresiranih strana*.

Plan-D, Europska komunikacijska politika i Europska inicijativa za transparentnost zajednički tvore glavni dio odgovora politike Europske komisije na odbacivanje Ustavnog ugovora i širu krizu političke legitimacije EU-a.

Ovaj izvještaj zastupa stajalište da nevladin sektor može igrati važnu ulogu u premošćivanju jaza između građana i EU-a, a kako bi u tome bio učinkovit, EU bi u svojim politikama trebala obratiti dužnu pozornost omogućavanju doprinosa NVO-a i mjeri u kojoj se uzimaju u obzir njihova stajališta. Europske će politike biti kvalitetnije, građani će ih bolje razumjeti i vjerojatnije je da će odražavati želje i interese građana ako procesi savjetovanja s NVO-ima budu učinkoviti i djelotvorni.

Očekivanja: Koje su implikacije članka 47. Ustavnog ugovora?

Jedan od poticaja za ovo istraživanje jest dio teksta Ustavnog ugovora, konkretno, **članak 47.** – „**Načelo sudioničke demokracije**“. U njemu se, među ostalim, kaže kako će „institucije Unije održavati otvoren, transparentan i redovit dijalog s reprezentativnim udrugama i civilnim društvom“. Iako Kontaktna skupina civilnog društva nema jedinstveno stajalište o kvalitetama ili nekim drugim osobinama Ustavnog ugovora, zainteresirana je da institucije EU-a preuzmu duh i odredbe članka 47. i da oni postanu vodeća načela njihovih odnosa s NVO-ima. Svrha je izvještaja naročito dati pregled brojnih izazova koje je postavio članak 47. i na koje će trebati odgovoriti ako on ikada stupi na snagu.

⁵ <http://www.eu2005.lu/en/actualites/conseil/2005/06/17conseur-decl/index.html>.

⁶ Obavijest Europske komisije: *The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*, COM(2005) 494, final.

⁷ Europska komisija: *White Paper on a European Communication Policy: Debating Europe, involving people*, COM (2006) 35. Prijevod *Bijele knjige o europskoj komunikacijskoj politici*:

ci: Rasprava o Europi uz uključivanje građana može se naći na stranicama Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva: http://zaklada.civilnodrustvo.hr/files/upload/hr/knjige_prirucnici/bijela_knjiga.pdf (prim. prev.)

⁸ *Transparency Restores Confidence in Europe*, govor Siima Kallasa Mreži europskih instituta za politike, u Centru za studije europskih politika. Bruxelles, 20. listopada 2005.; http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/speech_201005_en.pdf.

2. Metodologija

Istraživanje proučava prakse civilnog dijaloga na temelju pet studija slučaja koje se odnose na glavna područja politika EU-a. Iskazi su prikupljeni kroz intervjue, anketne listiće i istraživanje sekundarnih podataka od srpnja 2005. do svibnja 2006. Intervjuirali smo ukupno 42 osobe u Bruxellesu i 59 osoba u 6 zemalja koje su bile predmet našeg istraživanja. Veliku većinu tih intervjua osobno su provela dva istraživača zadužena za specifične dijelove istraživanja. I dok se prva tri poglavlja temelje na važnoj razini istraživanja sekundarnih podataka i anketnim listićima, koji su poslužili kao temelj za intervju s akterima na razini EU-a, četvrto i peto poglavlje posvećeno je studijama slučaja koje se temelje na specifičnim upitnicima i intervjuima s akterima na nacionalnoj razini i na razini EU-a.

Izveštaj počinje pregledom povijesti dijaloga između EU-a i NVO-a. Opisuje se kako su se te interakcije razvijale u svjetlu „demokratskog deficita“ i odsutnosti snažnih mehanizama odgovornosti EU-a te sve većeg uključivanja NVO-a u arene stvaranja politika u Uniji i na nacionalnoj razini. Prvo poglavlje daje opći pregled okvira dijaloga s NVO-ima koje koriste neke druge institucije, kao što su Ujedinjeni narodi i Vijeće Europe, te opisuje nastanak okvira na razini EU-a.

Drugo poglavlje daje pregled opsega i područja dijaloga, formalnog i neformalnog, koji NVO vode s različitim institucijama EU-a. Temeljeći se na intervjuima s predstavnicima NVO-a, to poglavlje nema namjeru opisati sve različite vrste dijaloga u koje su NVO uključeni. Pa ipak, ponuđeni je pregled dostatan da opravda zaključak o nedostatnoj usklađenosti odnosa EU-a prema NVO-ima ne samo između institucija, nego i unutar svake institucije.

Polazeći od tog pregleda, treće poglavlje prepoznaje neke od ključnih problema praksi dijaloga između EU-a i NVO-a. Posrijedi je nekoliko povezanih problema: okvir za dijalog s NVO-ima nije savršen, ali uz to se i nedosljedno provodi i o njemu se ne zna dovoljno. Iako NVO trebaju odigrati svoju ulogu i međusobno se informirati o savjetodavnim procedurama i mogućnostima, odgovornost za osiguravanje doprinosa NVO-a leži prije svega na samim institucijama.

Četvrto poglavlje proširuje analizu iz trećeg poglavlja dubljim istraživanjem pet specifičnih primjera procesa dijaloga. Radi se o sljedećim studijama slučaja: Direktiva o uslugama, Otvorena metoda koordinacije na području socijalne uključenosti, Dijalog Opće uprave za trgovinu s civilnim društvom, Forum glavnih dionika društveno odgovornog poslovanja (DOP) te Europska konvencija i Ustavni ugovor⁹. Ti su primjeri izabrani jer se razlikuju u pogledu institucija koje su ih pokrenule, po tome je li dijalog vezan uz specifičan zakonski prijedlog te je li dio procesa koji je u tijeku. Kao i prije, ne želimo reći da je tih pet slučajeva dostatno za sveobuhvatnu analizu različitih vrsta dijaloga. Glavni izvor informacija za to poglavlje predstavljaju intervjui s NVO-ima sa sjedištem u Bruxellesu i nacionalni NVO.

Naposlijetku, u petom poglavlju izvještava se o istraživanju razine uključenosti nacionalnih NVO-a u proces kreiranja politika, provedenom u sljedećih šest zemalja: Češka Republika, Italija, Letonija, Nizozemska, Poljska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Informacije su dobivene intervjuima provedenim osobno s predstavnicima NVO-a u svakoj zemlji. Analiza je usredotočena na relativnu važnost različitih kanala putem kojih nacionalni NVO stupaju u interakcije s institucijama EU-a, bilo preko njihovih vlada, kroz europske mreže NVO-a kojih su članovi ili izravnim kontaktom sa službenicima i dužnosnicima EU-a.

⁹ Svaka je od tih studija slučaja na ovaj ili onaj način još uvijek aktualna: nova obavijest komisije o DOP-u proizlazi iz zaključaka Foruma o DOP-u na način koji NVO ne podupiru; Otvorena metoda koordinacije je u tijeku, a novi paketi nacionalnih akcijskih planova za socijalnu uključenost su u nastanku; novi Forum o uslugama na

unutarnjem tržištu, čini se, malo je naučio iz nedostataka savjetovanja o Direktivi o uslugama; Opća uprava za trgovinu, pokrovitelj Dijaloga civilnog društva o trgovini, sama preispituje svoj okvir i metode, a Ustavni ugovor nalazi se u „razdoblju razmišljanja“.

1. POGLAVLJE – NASTANAK CIVILNOG DIJALOGA: KONCEPTI, EVOLUCIJA I OKVIRI

Pojam demokracija poznat je većini nas, naročito preko definicije koju je dao Abraham Lincoln: „Vladavina naroda, od strane naroda i za narod“. Pa ipak, skloni smo zaboraviti kako je demokracija prije svega ideal, skup predodžaba o slobodi i sudjelovanju, koje se provode kroz prakse i procedure oblikovane na dugom i često zavojitom putu, te da je njihova provedba duboko ukorijenjena u specifičan povijesni, sociološki i politički kontekst. Stvarni oblici ostvarivanja demokracije daleko su od ideala i po svojoj prirodi nesavršeni, te predstavljaju rezultat izborâ najboljeg mogućeg sustava upravljanja – izborâ koji su izloženi kontroverzama i koje treba smjestiti u kontekst. Prastari sukobi između predstavničke i neposredne demokracije, između demokracije većine i prava manjina, dovoljno dobro govore kako ne može postojati jedan demokratski model i da se shvaćanje demokracije tijekom povijesti znatno mijenjalo. Stoga je cilj ovoga prvog poglavlja istražiti razvoj alternativnih oblika demokratskog sudjelovanja nekoliko posljednjih desetljeća, oblika koji su htjeli odgovoriti na izazove što ih postavljaju tradicionalni predstavnički kanali na nacionalnoj i međunarodnoj razini, a posebice na razini EU-a. Stoga se ovo poglavlje bavi sljedećim pitanjima:

- ◆ Što je sudionička demokracija i kako je možemo usporediti s tradicionalnijim oblicima predstavljanja?
- ◆ Koji su njeni glavni čimbenici i u kakvom su međusobnom odnosu?
- ◆ Koje su vrste okvira uspostavljene kako bi poduprle njezin razvoj?

1. Od „demokratskog deficita“ do nastanka sudioničke demokracije

Sudionička demokracija i civilni dijalog pojavljuju se kao izravna posljedica izazova što su ih postavili tradicionalni oblici sudjelovanja u liberalnoj demokraciji, odnosno izazova predstavničke demokracije. To se posebno odnosi na Europsku uniju, „neidentificirani politički objekt“ (prema riječima Jacquesa Delorsa, bivšeg predsjednika Europske komisije), u kojoj se demokratsko predstavljanje temelji na mješovitom pristupu.

1.1. Kriza predstavničke demokracije?

Predstavnička demokracija – S institucionalnog gledišta, moderna je demokracija predstavnička demokracija u kojoj građani putem izbora biraju svoje predstavnike. U usporedbi s neposrednom demokracijom¹⁰, predstavnička demokracija rješava problem proporcionalnosti koji obilježava modernu naciju-državu. Predstavnička demokracija smatra se „sintezom dvaju načela¹¹, načela demokracije i načela vlasti¹²“. Kombinacija demokracije i zastupanja ima institucionalne posljedice na osnovne dimenzije svakog sustava vladavine¹³, načine njegova ostvarivanja te na izbor vladajućih. U ovom kontekstu, povećava se važnost izbora, jer oni čine da sustav bude demokratski time što građanima pružaju mogućnost da izaberu svoje

¹⁰ Jedna od glavnih značajki antičke demokracije, poznate i kao **neposredna demokracija**, bilo je i trajno i sveobuhvatno sudjelovanje *demos*a, obilježeno snažnom etničkom i kulturnom homogenošću. Ne može se poreći kako je unutarnje isključivanje također bila jedna od njenih glavnih značajki, jer je građanski status bio uskraćen ženama, robovima i slobodnim strancima koji su živjeli i radili u Ateni. **Moderna neposredna demokracija** određuju tri stupa: inicijativa, referendum i opoziv. Inicijativa omogućava da građani putem peticije, koju je potpisao određeni minimalni broj registriranih birača, iznude javno glasovanje o prijedlogu zakonske odredbe, promjeni ustava, povelja ili uredbi. Referendum ili plebiscit je izravno glasovanje kod kojeg se od cijelog biračkog tijela traži da ili prihvati ili odbije određeni prijedlog. Opoziv glasovanjem je postupak

putem koje glasači mogu smijeniti s dužnosti izabranog dužnosnika.

¹¹ Kielmansegg, P. G., *Das Experiment der Freiheit. Zur gegenwertigen Lage des Demokratischen Verfassungsstaates*, Klett-Cotta, Stuttgart, 1988.

¹² Načelo vlasti označava zakonski ograničenu moć predstavnika da donose odluke u ime ljudi koje predstavljaju. Zakonska ograničenost vlasti osigurava zaštitu pojedinca pred eventualnim autoritarnim težnjama države, kao i zaštitu manjina.

¹³ Fuchs, D., *Models of Democracy: Participatory, Liberal and Electronic Democracy*, rad pripremljen za zajedničku sesiju radionica ECPR-a, Edinburgh, 28. ožujka - 2. travnja 2003.

predstavnik. Koncept odgovornosti¹⁴ ustanovljen je kako bi se opisalo to stanje stvari, jer se odgovornost strukturno generira kroz periodičnost izbora i mogućnost promjene vlade.

Aktualna kriza predstavnštva – Kritičari se već dugo žale kako strukturni nedostaci predstavničke demokracije sprječavaju nastanak pravog *demos*, odnosno političke zajednice. U modernim demokracijama, *demos* nije kolektivni subjekt, nego nastupa kao skup individualnih subjekata¹⁵ ili kao apstraktna zajednica. Odgovornost onih na vlasti, koja se uglavnom organizira kroz izbore ciklične prirode, ne postavlja temelj za trajno sudjelovanje građana. Također, upitna je uloga političara u omogućavanju pristupa političkim procesima onim dijelovima društva koji su u njima nedovoljno zastupljeni, osobito ženama. Doista, s obzirom na broj ljudi koji glasuju na izborima i broj članova političkih stranaka možemo reći kako smo svjedoci velikog slabljenja političkog sudjelovanja građana. Unatoč tome što krizu političkog sudjelovanja ne treba izjednačavati s krizom demokracije¹⁶, postavlja se sljedeće pitanje: u kojem trenutku niska razina sudjelovanja ugrožava funkcioniranje sustava?

1.2. Primjer Europske unije: kombiniranje različitih demokratskih modela

Kada je u pitanju Europska unija, koja se temelji na kombinaciji kanala predstavljanja, demokratska kriza poprima posebnu prirodu.

Raznolikost mehanizama i dominacija predstavničke demokracije – Predstavničku demokraciju često se smatra glavnim izvorom legitimacije EU-a. Međutim, umjesto jedne vrste demokratskog predstavljanja, Europska unija se temelji na *ad hoc* pristupu, kombinaciji različitih modela koji vuku korijene iz specifičnih vrsta predstavljanja i načina povezivanja s građanima, koji se zrcale u prirodi njenog „institucionalnog trokuta“:

- ◆ tehnokracija je ukorijenjena u davanju prednosti stručnom znanju i planiranju pred uočenim kratkoročnim političkim interesima¹⁷ te je ujedno jedno od temeljnih načela Europske komisije;
- ◆ međuvladina suradnja temelji se na interesima vlada koje zastupaju demokratski izabrani članovi Vijeća Europske unije i Europskoga vijeća;
- ◆ parlamentarizam se temelji na neposrednom zastupanju europskih građana kroz Europski parlament.

S vremenom se odnos između tih elemenata znatno mijenjao i zato je naročito teško definirati bit „demokracije EU-a“. I dok je Visoka vlast (preteča Europske komisije) bila kamen temeljac Europske zajednice za ugljen i čelik nastale 1952., postupno ju je s mjesta ključnog čimbenika procesa stvaranja politika EU-a zamijenilo Vijeće Europske unije. Europski parlament, u koji se zastupnici biraju neposredno tek od 1979., posljednjih je 20 godina znatno povećao svoje zakonodavne ovlasti.

Tradicionalni proces kreiranja politika EU-a također su postupno nadopunjavali drugi mehanizmi kao što je socijalni dijalog¹⁸, koji prema definiciji Međunarodne organizacije rada (*International Labour Organisation*) „uključuje sve vrste pregovaranja, savjetovanja ili samo razmjenu informacija između predstavnika vlada, poslodavaca i radnika, o pitanjima od zajedničkog interesa koja se odnose na gospodarske i socijalne politike“¹⁹. Za razliku od mehanizama institucionalnog trokuta, socijalni dijalog proistječe iz suradničkog pristupa, koji se temelji na pregovaranju s onima na koje neka odluka izravno utječe. Međutim, važno je napomenuti da se socijalni dijalog ne može smatrati općim okvirom upravljanja u EU. On se odnosi na ograničeni broj procesa kreiranja politika, uglavnom onih koji se odnose na zapošljavanje, a temelji se na interakciji jasno prepoznatih vrsta čimbenika.

„Demokratski deficit“ EU-a: kriza informacija, ali i legitimacije? Zbog složene prirode Europske unije i nepostojanja nekog drugog političkog sustava s kojim bi se mogla usporediti, jasno je kako

¹⁴ Dahl, R., *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, London, 1971. (v. hrvatski prijevod: *Poliarhija*, Politička kultura, Zagreb, 1998.)

¹⁵ Fuchs, D., op. cit.

¹⁶ Sartori, G., *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House Publishers, 1987.

¹⁷ Umjesto „demokratskog načela“, taj bismo pristup mogli bolje definirati kao „čimbenik legitimacije“. Vidi Lord C.

i Magnette, P., *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union*, radni materijal 39/02, Vijeće za gospodarska i socijalna istraživanja (ESRC), *One Europe or Several Programme*, Bruxelles, 2002, <http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w39lord.pdf>.

¹⁸ Za više informacija o razvoju socijalnog dijaloga na razini EU-a vidjeti IV. prilog.

¹⁹ <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/download/brochure.pdf>.

EU boluje od „demokratskog deficita“. Na putu ostvarivanju stvarnog demokratskog predstavljanja stoji odsutnost učinkovitih mehanizama kontrole i ravnoteže (koja je rezultat velike udaljenosti između tvoraca politika i građana), pomanjkanje odgovornosti nacionalnih vlada kada se radi o pitanjima vezanim uz EU, kao i pomanjkanje europske dimenzije u europskim izborima. Međutim, moramo napomenuti da je pojam „demokratski deficit“ nastao 1990-ih, kada je sudjelovanje građana u procesu stvaranja politika EU-a bilo veće nego ikad, naročito zbog proširenja ovlasti Europskoga parlamenta. Možda je primjerenije gledati na tu situaciju kao na „deficit informacija“ ili „deficit legitimacije“, koji je posljedica sve većih poteškoća što ih EU ima s donošenjem politika koje odgovaraju na interese građana te poteškoća u rješavanju gospodarske krize²⁰. U svakom slučaju, na nepovezanost između građana i donositelja odluka dramatično su upozorile ankete provedene nakon francuskog i nizozemskog referenduma o Ustavnom ugovoru, u kojima su nizozemski glasači kao glavni razlog svojeg odbacivanja tog dokumenta naveli nedostatak informacija (32%). Istraživanje Eurobarometra, objavljeno u srpnju 2007., otkriva kako 53% europskih građana smatra da se njihov glas u Europskoj uniji ne uvažava, dok samo 38% misli suprotno.²¹

1.3. Nastanak sudioničke demokracije: rješenje za „demokratsku krizu“?

Jačanje alternativnih oblika participacije u javnoj sferi – Posljednjih se pedeset godina povećao broj alternativnih oblika sudjelovanja građana u javnom životu, djelomice kao odgovor na prepreke na koje nailaze žene i manjine u predstavničkoj demokraciji, a djelomice kako bi se osigurala odgovarajuća odgovornost vlada. Ti su oblici bili pod snažnim utjecajem povijesnog iskustva Sjedinjenih Američkih Država, koje je obilježila pojava pokreta za građanska prava 1960-ih godina, kada su tisuće građana iskoristile svoje mogućnosti djelovanja na okruženje u kojem žive, mogućnosti da ustanu i prosvjeduju protiv pitanja kao što je rasna segregacija, da zagovaraju ženska prava, prava seksualnih manjina i zaštitu okoliša ili traže veća prava za studente²². Povijesno gledano, cilj tih pokreta bilo je osporavanje ili upotpunjavanje tradicionalnih oblika predstavljanja kroz neinstitucionalizirano sudjelovanje u javnom životu. Primjera neposrednog sudjelovanja građana u javnoj sferi ima u svijetu sve više, od sudjelovanja na lokalnoj do sudjelovanja na globalnoj razini. Iskustva kao što su Kwartovska upraviteljska vijeća grada Chicaga, sudionički proračun grada Porto Allegra²³, Panchayat reforme u Zapadnom Bengalu i Kerala²⁴, ulični prosvjedi u Genovi ili Hong Kongu i mnogobrojni internetski forumi tijekom francuskog referenduma o Ustavnom ugovoru govore da postoji veoma mnogo načina na koje se građani mogu uključiti u javnu sferu, bilo da se radi o izravnoj ili neizravnoj interakciji s javnim institucijama. Unatoč raznolikosti, svi se ti procesi mogu smatrati praksama sudioničke demokracije.

Sudionička demokracija – svestrani koncept – Ne postoji općenito prihvaćena definicija sudioničke demokracije, koncepta koji je teoretski razradila naročito nova ljevica²⁵. Participativna demokracija

²⁰ To odražava razliku između legitimnosti doprinosa (*input legitimacy*) i legitimnosti ostvarenih rezultata (*output legitimacy*), koju prvi spominje Fritz Scharpf. Na razini EU-a, pomanjkanje legitimacije doprinosa (tj. legitimacije koja se odnosi na aktere i strukturu samog procesa kreiranja politika) godinama se kompenziralo jakim legitimacijom ostvarenih rezultata (koji se zasnivaju na uspjehu EU-a u ostvarivanju mira i boljitka). Ključno je bilo preispitivanje legitimacije tijekom devedesetih, a jedan od primjera za to je i slučaj Vilvoord iz 1997., kada je Renault najavio zatvaranje svoje tvornice u belgijskom Vilvoordu kako bi racionalizirao svoju proizvodnju u Europi. Taj je događaj snažno utjecao na javno mnijenje istaknuvši poteškoće koje imaju institucije EU-a u reguliranju gospodarske integracije i držanju obećanja vezanih uz zapošljavanje i boljitak.

Za više informacija o legitimaciji doprinosa i legitimaciji ostvarenih rezultata, molim pogledati: Scharpf, F., *Interdependence and Democratic Legitimation*, MPIfG radni materijal 98/2, rujan 1998., <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp98-2/wp98-2.html>.

²¹ Standard Eurobarometer, srpanj 2005., http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_en.htm

²² Ovo se istraživanje uglavnom bavi perspektivom NVO-a, ali ne bismo trebali zaboraviti ni važnu ulogu koju je od

kraja 19. stoljeća odigrao sindikalni pokret, koji je utroput nastanku tih novih društvenih pokreta.

²³ ...koji omogućuje stanovnicima toga grada da izravno sudjeluju u stvaranju gradskog proračuna.

²⁴ ...koje su stvorile i neposredne i predstavničke demokratske kanale, koji prenose znatnu količinu administrativnih i fiskalnih razvojnih ovlasti na pojedina sela. Više informacija može se naći na: <http://econ.lse.ac.uk/staff/mghatak/epw.pdf>.

²⁵ Znanstvenici koji podupiru tu teoriju smatraju državu odrazom ljudi, pa tako vjeruju da će njihovo daljnje uključivanje u proces donošenja odluka konačno dovesti do toga da institucije bolje zadovoljavaju njihove potrebe. „Nova ljevica“ je pojam koji se koristi u političkom diskursu, a odnosi se na ljevičarske pokrete od 1960. naovamo. Oni se razlikuju od ranijih lijevih pokreta koji su bili više orijentirani na radnički aktivizam jer su usvojili širu definiciju političkog aktivizma, koja se uobičajeno naziva *društveni aktivizam*. Za daljnje informacije na temu sudioničke demokracije možemo navesti nekoliko tekstova teoretičara nove ljevice: Pateman, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.; Macpherson, C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford Press, Oxford, 1977.; Miller J., *Democracy in the Streets*, Simon and Schuster, New York, 1987.

pokriva širok spektar praksi koje povijesno potječu iz dinamike prosvjeda, ali također rađaju oblike partnerstva s tijelima javne vlasti u kasnijoj fazi.

Zajednički prihvaćena obilježja sudioničke demokracije obuhvaćaju sljedeće aspekte, koji će se koristiti kao radna verzija definicije u daljnjim fazama istraživanja:

- Participativna demokracija uključuje **nedržavne aktere**, uglavnom pojedinačne građane i organizacije civilnog društva.
- Ona nastoji **proširiti koncept građanstva** i izvan konvencionalne političke sfere.
- Temelji se na načelu **trajne odgovornosti donositelja odluka**, dakle i u razdoblju između izbora.
- Priznaje pravo građana da **sudjeluju u javnom životu putem alternativnih kanala** kako bi odgovorili na nedostatke predstavničke demokracije.
- Omogućuje građanima da preuzmu **izravnu odgovornost u javnom životu**.
- To je način na koji **žene i građani koji pripadaju manjinskim skupinama** mogu postići da se njihov glas čuje u javnoj raspravi.
- Uključuje i **neke prakse neposredne demokracije**. Međutim, participativna demokracija također ističe ulogu organizacija civilnog društva kao važnih posrednika u raspravama.
- Temelji se na načelu integracije i **osnaživanja civilnog društva**.

Zamjena za predstavničku demokraciju? Izazove koje postavlja sudionička demokracija, naročito kada se radi o njihovu uklapanju u obuhvatniji okvir predstavničke demokracije, ne treba zanemariti. U tvrdnjama koje su iznijete protiv sudioničke demokracije navodi se kako iz nje ne može proizaći specifičan model reformiranja predstavničke demokracije²⁶. Postoje određena stajališta koja su u manjini, a koja bi htjela predstavničku demokraciju zamijeniti neposrednim sudjelovanjem građana. Međutim, općenito je prihvaćena teza da bit legitimacije modernih demokracija leži u predstavničkoj demokraciji i demokratskim izborima, dok za sudioničku demokraciju slični procesi ne postoje. Ta se dva kanala međusobno dopunjuju: veća količina znanja i osjećaj vlasništva nad javnom raspravom može samo povećati razinu uključivanja u tradicionalne kanale predstavljanja i na taj način učvrstiti njihovu legitimaciju²⁷.

2. Rastuća uloga NVO-a kao demokratskih aktera

Za razliku od neposredne demokracije, sudioničku demokraciju obilježava snažna uloga posrednika između građana i javne vlasti. Ti se posrednici često nazivaju *organiziranim civilnim društvom*. U velikoj raznolikosti organizacija civilnog društva, ovo istraživanje se usredotočuje na specifičnost predodžbe o nevladinim organizacijama, koje su postale nezaobilazni akteri suvremene političke debate posebice u Europskoj uniji. Koliko se NVO razlikuju od drugih dijelova civilnog društva i koje su njihove glavne funkcije?

2.1. Civilno društvo: prijeporna definicija

Državni i nedržavni akteri i civilno društvo – Koncept civilnog društva privukao je veliku pozornost pravnika, politologa i sociologa. Za civilno se društvo obično kaže da se sastoji od širokog spektra nedržavnih aktera, koji djeluju odvojeno od vlada i koji su uključeni u aktivnosti od javnog značaja. Civilno društvo se sastoji od aktera kao što su nevladine organizacije, dobrotvorne udruge, organizirane skupine, društveni pokreti, interesne skupine, obitelji, crkve, zadruge. Sindikati se uglavnom prikazuju kao dio civilnog društva, iako su uključeni u specifične procese sudjelovanja (socijalni dijalog). Ta je uobičajena definicija uglavnom plod automatskog zaključivanja koje polazi od dviju značajki koje su tim skupinama zajedničke (njihova neprofitna i nevladina priroda) te propušta pozabaviti se njihovom raznolikošću, kao i ulogom trećeg sektora u socijalnoj ekonomiji, čija se aktivnost može opisati kao ostvarivanje dobiti, ali ne i kao stvaranje kapitala. Jedno od ključnih pitanja o kojima se najviše raspravlja jest uključivanje ekonomskih

²⁶ Sartori, G., *op. cit.*

²⁷ Francuska referendumska kampanja o Ustavnom ugovoru može u ovom pogledu biti posebno važan primjer:

pokrenuta prilično „nekonvencionalnim“ metodama (obilježenim važnošću novih tehnologija i foruma za raspravu), potaknula je veliku uključenost čimbenika civilnog društva u političku raspravu.

aktera, koje neki znanstvenici, zajedno s drugim interesnim skupinama, smatraju dijelom civilnog društva. Europske su se institucije uglavnom opredijelile za tu širu definiciju.

Nejedinstven pristup civilnom društvu može uzrokovati znatne poteškoće pri definiranju načina na koji će javna uprava uzimati u obzir javne i privatne interese. Iz tih prijevora same nevladine organizacije nisu izuzete, ali u njihovim definicijama civilno društvo uglavnom nije povezano s državom i tržištem.

Radna definicija korištena u ovom istraživanju je definicija koju su usvojili brojni europski NVO koji se bave razvojnom politikom u svojem stajalištu *Uloga civilnog društva u razvojnoj politici EK-a* objavljenom 2002.²⁸ Organizacije civilnog društva imaju četiri glavne značajke:

- građani su ih osnovali dobrovoljno kako bi promovirali svoje interese, vrijednosti i identitete;
- organiziraju se kako bi promovirali određeno pitanje ili interese određenog dijela društva;
- nezavisni su od države, što je ključno za pružanje vjerodostojnog doprinosa u ime njihovih brojnih i raznovrsnih konstituenata²⁹;
- i konačno, nije im cilj ostvarivanje dobiti.

Tri glavne vrste funkcija – Općenito se smatra kako civilno društvo ispunjava tri glavne funkcije:

- ◆ **Demokratske funkcije** – prikazane u mnogim istraživanjima koja su razmatrala utjecaj civilne kulture na političko sudjelovanje.³⁰ Neka od tih istraživanja spominju čak sposobnost civilnog društva da uspostavi protutežu vladama³¹ kako bi spriječilo tiranske težnje.
- ◆ **Stabilizirajuće funkcije** – Neki autori ističu važnost civilnog društva u pružanju potpore kulturi povjerenja i suradnje između vlada i građana kako bi se djelovanje demokratskih institucija stabiliziralo.
- ◆ **Gospodarske funkcije** – Mišljenja o gospodarskoj funkciji civilnog društva se razlikuju. Međutim, općenito je prihvaćeno da njegova osnovna uloga doduše nije poticanje gospodarskog rasta, ali da civilno društvo na njega znatno utječe. Na nekim primjerima je dokazano kako civilno društvo djeluje na njega poticajno, primjerice u Inglehartovoj analizi provedenoj u 43 zemlje³², gdje je autor dokazao kako je sasvim izgledno da razmjerno velika umreženost građana kroz članstvo u udrugama pogoduje gospodarskom rastu, ali samo u ranijim fazama razvoja.

2.2. Različitost NVO-a u Europi

Odsutnost zajedničke definicije – Pojam „NVO“ obuhvaća različitost okolnosti koje su duboko ukorijenjene u povijest država članica. Istraživanje koje je nedavno provela Mreža za aktivno građanstvo (*Active Citizenship Network*) pobrojalo je više od 30 pravnih naziva za NVO u 22 europske zemlje³³, među kojima su bili i *charities* ili *friendly societies* u Ujedinjenom Kraljevstvu, *Wohlfahrtsverbänden/Vereine* u Njemačkoj ili *Association Loi 1901* u Francuskoj (kao što je prikazano na str. 21). Nastajali su na različite načine u zapadnoj Europi i u istočnoj Europi. Budući da je centralizirani socijalistički sustav onemogućavao djelovanje samostalnih građanskih pokreta, nezavisne organizacije civilnog društva morale su se razvijati u tajnosti pa su se tako „osnivale društvene skupine na temelju nezavisno artikuliranih interesa i ciljeva“³⁴. Građanske

²⁸ *The Role of Civil Society in the EC's Development Policy* može se naći na sljedećoj stranici: <http://www.eurostep.org/pubs/position/ge2160.pdf> (prim. prev)

²⁹ U izvorniku: *constituency*. U engleskom se jeziku riječ u većini slučajeva odnosi na biračko tijelo neke stranke. Kada se koristi u kontekstu nevladinih organizacija, *constituency* se odnosi na njihovo članstvo, korisnike, podpiratelje, simpatizere... Budući da u hrvatskom jeziku ne postoji riječ koja semantički pokriva sva ta značenja, na ovome mjestu i dalje rabićemo riječ „konstituent(i)“ (prim. prev).

³⁰ Almond, G. i Verba, S., u knjizi *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications, London, 1980., zastupaju tezu da bilo koja vrsta članstva utječe na političku kompetenciju, a samim time i na pluralizam, jedan od najvažnijih temelja političke demokracije. (Vidi hrvatski prijevod: *Civilna kultura*, Politička kultura, Zagreb, 2000.).

³¹ Vidi: Montesquieu, Inglehart, R., Weigle, M. i Butterfield, J.

³² Inglehart, R., *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press, Princeton, 1997., str. 228.

³³ Moro, G., *Public Institutions Interacting with Citizens' Organisations*, Active Citizenship Network, 2004., <http://www.activecitizenship.net/documenti/Final%20CNE%20Survey%20Report.pdf>.

³⁴ Weigle, M. i Butterfield J., „Civil Society in Reforming Communist Regimes: the Logic of Emergence“, *Comparative Politics*, vol. 25, No 1, listopad 1992., str. 1-23. Od sloma SSSR-a, civilno društvo istočne i srednje Europe suočava se s velikim kulturnim promjenama, procvatom civilnih pokreta koji je u određenoj mjeri potaknulo i proširenje EU-a: *The Europeanisation of interest representation in the new EU member states from ECE. NGOs and Business Interest Associations in comparative perspective*, Nieves Pérez-Solórzano Borragán, School of Political, Social and International Studies, University of East Anglia, Norwich, rujun 2005., <http://www.uea.ac.uk/psi/people/Perez-Solorzano%20documents/Europeansiation%20NP-S.PDF>.

organizacije u zapadnoj Europi, pak, razvile su se u različitim političkim i društvenim okolnostima, što se još uvijek odražava u njihovoj strukturi, jer ih se često dijeli na četiri glavna modela: rajnski, anglosaksonski, skandinavski i mediteranski³⁵.

Provizorna klasifikacija pravnih naziva za NVO³⁶:	
Kategorije	Nazivi
Pravni oblik	Udruga; savez; zaklada; društvo s ograničenom odgovornošću; registrirano društvo; društvo; međunarodna organizacija; nevladina organizacija; zadruga; kolektivni subjekt javnog prava; udruga bez pravne osobnosti; zakladni fond; dobrovoljna organizacija.
Fiskalni status	Neprofitna organizacija; organizacija koja obavlja djelatnost od javnog interesa; dobrotvorna organizacija; kolektivni subjekt za javne usluge; organizacija koja djeluje za javno dobro.

Izvor: Moro, Giovanni (2004), *Public Institutions Interacting with Citizens' Organisations*, Mreža za aktivno građanstvo

Budući da općenito prihvaćena definicija NVO-a ne postoji, za potrebe ovog istraživanja NVO su organizacije **kojima je zajednička većina ili sva sljedeća obilježja:**

- nedržavni akteri
- neprofitne organizacije
- demokratske organizacije (organizaciji se pristupa dobrovoljno i slobodno, djelovanje organizacije zasniva se na demokratskim pravilima)
- neovisne o vladi
- djeluju u javnom interesu
- oslanjaju se na volonterski rad i aktivističko uključivanje, ali često imaju stalno zaposlene osobe
- povjeren im je mandat od strane njihovih konstituenata.

Dva „tradicionalna“ načina sudjelovanja NVO-a u javnom životu: dvije strane iste medalje? Kad govorimo o važnosti sudjelovanja NVO-a u javnom životu, presudno je istaknuti ne samo različitost tema kojima se bave, nego i načine na koje sudjeluju u javnom životu, odnosno kako pridonose sudioničkoj demokraciji. Načini rada NVO-a mogu se svrstati u dva široka pravca:

- ◆ **Pružanje usluga** oduvijek je bila jedna od ključnih aktivnosti NVO-a, a u nekim područjima, kao što je borba protiv socijalne isključenosti, još je uvijek najvidljiviji dio njihova rada. Različiti su pružatelji usluga – od malih skupina lokalne zajednice do transnacionalnih organizacija, koji su aktivni u vrlo širokom rasponu područja djelovanja, koje ovdje ne možemo sve spomenuti. Budući da su milijuni građana diljem Europe na ovaj ili onaj način uključeni u mreže volonterskih udruga³⁷, gdje se angažiraju na pitanjima koja su im važna, bitno je reći kako volonteri daju velik doprinos pružanju usluga kroz različite aktivnosti kao što su pružanje socijalnih usluga, savjetovanje izbjeglica, zaštita lokalnih naselja³⁸, vođenje skloništa za žene žrtve nasilja ili organiziranje projekta za neku zajednicu u Africi. Stoga je pružanje usluga glavni element „aktivnog građanstva“. Osim pružanja usluga, NVO također igraju sve veću ulogu u provedbi javnih politika, posebice u područjima kao što su razvoj, izgradnja mira i ljudska prava.
- ◆ **Političko zagovaranje i lobiranje** postali su glavne dimenzije rada NVO-a, iako još uvijek vlada veliko neslaganje oko nazivlja tih aktivnosti. Obje aktivnosti žele utjecati na javne politike, ali zagovaranje uključuje širok spektar aktivnosti od istraživanja, naobrazbe ili kampanja za podizanje svijesti do neposrednog kontakta s donositeljima odluka, dok lobiranje podrazumijeva uži pristup, koji se neposrednije usmjerava na tvorce politika.

³⁵ Edith Archambault, intervju „Quatre grandes cultures associatives en Europe“, u *Les initiatives citoyennes en Europe*, Alternatives Economiques, Hors Série Pratique n°19, svibanj 2005.

³⁶ Zadnji redak originalne verzije tablice, u kojem su prikazana područja politika, izbrisan je.

³⁷ Europski volonterski centar (*European Volunteer Centre*): *Manifesto for Volunteering in Europe*, http://www.cev.be/Documents/CEVManifesto_EN_FR_DE.pdf.

³⁸ U izvorniku: *local habitat*. (prim. prev.)

Aktivnosti lobiranja/zagovaranja i pružanja usluga međusobno se **dopunjuju, a ne isključuju**. U mnogim područjima u kojima djeluju NVO bavljene političkim zagovaranjem bilo je sekundarni pomak, koji se dogodio kada je postalo jasno da treba mijenjati političke okolnosti područja u kojima djeluju³⁹. Stoga ne iznenađuje da je znatan broj organizacija uključen u obje vrste aktivnosti, posebno zbog toga što je stručnost koju su stekli pružanjem usluga vrlo često čimbenik legitimacije za NVO uključene u lobiranje i zagovaranje.

Između javnog i privatnog interesa: jesu li NVO interesne skupine (kao i drugi)? Zbog različitih funkcija NVO-a, postoje velike poteškoće s postavljanjem granica kako u pogledu njihova definiranja, tako i pri njihovu odvajanju od drugih koncepata, kao što su interesne skupine. Znatno preklapanje definicija interesnih skupina i NVO-a često zbunjuje⁴⁰. Pojam interesne skupine obično pokriva široku grupaciju subjekata koji koriste širok raspon formalnih (profitnih i neprofitnih) i neformalnih organizacijskih modela kako bi promovirali interese svojih konstituenata. NVO su specifični neprofitni subjekti koji pružaju širi raspon usluga od raspona artikulacije interesa. Za razliku od drugih interesnih skupina, NVO:

- ◆ su vođeni vrijednostima i ciljevima, a ne profitom
- ◆ djeluju u javnom interesu
- ◆ zastupaju određena pitanja, građane ili dionike, a ne dioničare i klijente
- ◆ nije im cilj samo zastupati interese, nego i uključivati građane u javnu sferu.

Svaki pokušaj opisivanja specifične veze između tih dvaju koncepata trebao bi se osloniti na njihovu „fluidnu prirodu“⁴¹ i utvrditi koliko NVO postaju interesne skupine kad počnu artikulirati i iznositi zahtjeve svojih konstituenata, dok istodobno mnoge interesne skupine preuzimaju neprofitni organizacijski okvir jer „uvjeravanje ovisi o organizaciji i zahtijeva je“⁴² te zato što status NVO-a pruža fiskalne prednosti i društveno-političku legitimaciju.

2.3. NVO se organiziraju u Europskoj uniji

Razina uključenosti NVO-a u pružanje usluga, zagovaranje provedbe politika i/ili političko zagovaranje i lobiranje, pod velikim je utjecajem različitih paradigmi koje upravljaju javnim politikama, posebice stupnja interakcije između NVO-a i javne vlasti te izdvajanjima iz proračuna (kako u pogledu financiranja NVO-a tako i u pitanju javnog financiranja pružanja usluga). Te su se paradigme proteklih nekoliko godina znatno mijenjale kako na razini EU-a tako i na nacionalnoj razini kao posljedica povećanog korištenja vanjskih usluga⁴³ u provedbi javnih politika, kao i sve veće mogućnosti utjecanja na proces donošenja odluka.

Proteklih nekoliko desetljeća razvoj nadležnosti i politika EU-a imao je velike posljedice na način na koji se NVO odnose prema onome što se dugo smatralo projektom stvaranja unutarnjeg tržišta i provedbe četiriju sloboda⁴⁴. Jedinствeni europski akt i ugovore koji su slijedili obilježilo je znatno širenje nadležnosti EU-a u područjima koja su u izravnoj vezi s pitanjima od interesa organiziranog civilnog društva, u sva tri „stupa“ Europske unije. **Usporedno sa širenjem nadležnosti EU-a pojavile su se politike koje su potaknule višu razinu preraspodjele**, dok se prije toga EU uglavnom bavila „regulatornim politikama“, koje su se temeljile na zakonodavnom pristupu sa svrhom uklanjanja prepreka za ostvarivanje slobodnog tržišta⁴⁵. Sa smanjivanjem udjela Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) u izdacima EU-a, od 1980-ih godina se broj spomenutih javnih politika umnogostručio, kada su i nastali novi ili ojačali već postojeći programi koje financira EU, te je razvijena kohezijska politika. S obzirom na ograničene ljudske kapacitete Europske komisije, sve je više rasla potreba za **vanjskim čimbenicima koji bi te programe provodili. NVO koji se bave pružanjem usluga pokazali su se jednim od najvažnijih aktera provedbe politika EU-a**, posebice u nekim specifičnim područjima u kojima se radi o interesima građana, kao što su razvoj, javno zdravstvo, politike rodne ravnopravnosti ili borba protiv diskriminacije.

³⁹ Beger, N., *Participatory Democracy: Organised Civil Society and the 'New' Dialogue* (srpanj 2004). Federal Trust Constitutional Online Paper No. 09/04. Može se pronaći na stranicama SSRN-a (*Social Science Research Network*): <http://ssrn.com/abstract=581442> or DOI: 10.2139/ssrn.581442.

⁴⁰ Trevor, M., „Interest Groups“, u Smith R., *Politics in Australia*, Allen i Unwin, Sydney, 1993.

⁴¹ Wilson, G. K., *Interest Groups*, Basil Blackwell, Oxford, 1990.

⁴² Pross, H., *Protestgesellschaft. Von der Wirksamkeit des Widerspruchs*, Artemis i Winkler, München, 1992.

⁴³ U izvorniku: *outsourcing*. (prim.prev.)

⁴⁴ U ovom pogledu, korisno je podsjetiti kako se na pitanje jednakosti plaća žena i muškaraca, koje je već bilo sadržano u Rimskom ugovoru, prvotno gledalo kao na antidampinšku mjeru između država članica, a ne kao na sredstvo osiguravanja društvenog napretka.

⁴⁵ Majone, G., *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996.

Istražujući taj rastući utjecaj Europske unije na njihove konstituente (u smislu zagovaranja, pružanja usluga i rada na provedbi politika), većina NVO-a koji i danas aktivno rade na pitanjima vezanim uz EU posljednjih su se 15 - 20 godina organizirali i počeli raditi na razini EU-a kako bi svojem radu na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i međunarodnoj razini dali dodanu vrijednost. To su postigli koristeći se **brojnim kanalima**:

- ◆ Nacionalne organizacije sve se više bave europskim integracijama, a one najveće imenuju osobe specijalizirane za pitanja EU-a i/ili otvaraju ured u Bruxellesu⁴⁶.
- ◆ Otvaranje predstavništava globalnih MNVO-a⁴⁷ (međunarodnih NVO-a) u Bruxellesu.
- ◆ Osnivanje krovnih organizacija koje okupljaju NVO iz cijele Unije koji rade na srodnim politikama.
- ◆ Kao drugi korak, neke krovne organizacije i europska predstavništva MNVO-a odlučili su ući u partnerstvo s drugim NVO-ima koji su aktivni u njihovu području rada, kako bi ujedinili znanje i stručnost na pitanjima od zajedničkog interesa, što je primjerice dovelo do osnivanja Socijalne platforme (*Social Platform*) 1995.⁴⁸ i Mreže ljudskih prava i demokracije (*Human Rights and Democracy Network*) 2001.

Danas se pretpostavlja kako NVO čine između jedne petine i jedne trećine od otprilike 1500 interesnih skupina koje djeluju u Bruxellesu⁴⁹, zajedno sa socijalnim partnerima, poslovnim sektorom, konzultantima, ali i regionalnim i lokalnim vlastima. No, taj podatak ne bi smio zasjeniti činjenicu da mnogi NVO koji su aktivni u europskim pitanjima nemaju sjedište u Bruxellesu.

2.4. Nedoumice vezane uz novčana sredstva

Financijska sredstva NVO-a uglavnom potječu iz tri glavna izvora: sredstva javnog sektora (uglavnom u obliku potpora koje dodjeljuju međunarodne, nacionalne, regionalne i lokalne uprave), privatni fondovi (koji, među ostalim, potječu od pojedinaca, zaklada ili privatnih poduzeća) i samofinanciranje (posebice kroz članarine ili prodaju proizvoda). Odnos izvora financiranja znatno se razlikuje između država članica EU-a: neke su pokušale osigurati nezavisnost kroz specifične zakone, kao što je zabrana redovitog financiranja (Grčka) ili financiranjem iz određenih javnih prihoda (npr. državne lutrije u Ujedinjenom Kraljevstvu ili Finskoj)⁵⁰.

Na razini EU-a **osobito je teško procijeniti ukupni godišnji iznos koji se dodjeljuje NVO-ima**, a iznosi se uglavnom odnose na organizacije koje djeluju u vanjskim aktivnostima (razvoj, humanitarna pomoć, ljudska prava):

Dokument za javnu raspravu, koji je Europska komisija sastavila 2000.,⁵¹ procjenjuje kako sama Komisija izravno na godinu dodijeli više od jednu milijardu eura za projekte NVO-a. Prema istom izvoru, procjenjuje se da oko 400 milijuna eura i daleko najveći dio tog iznosa ide NVO-ima koji rade na području vanjskih aktivnosti, na razvojnoj suradnji, ljudskim pravima, pomoći u hrani itd. Međutim, te su procjene oprečne nekim drugim procjenama, prema kojima se ta brojka penje do jedne⁵² ili čak dvije milijarde eura na godinu.⁵³

⁴⁶ Na primjer, talijanska organizacija za zaštitu okoliša *Legambiente*, koja je svoj ured u Bruxellesu otvorila 1999.

⁴⁷ To su na primjer *Amnesty International*, *Oxfam International*, *ATD – Fourth World*, *Greenpeace International*, koji su otvorili urede u Bruxellesu kako bi osnažili svoj rad na međunarodnom lobiranju.

⁴⁸ Većina europskih sektorskih NVO platformi stvorena je 1990-ih godina. Ipak, moramo spomenuti kako je CONCORD, prvotnog naziva CLONG (Europska platforma NVO-a za pomoć i razvoj), aktivan od sredine 1970-ih i dobiva ekonomsku potporu Europske komisije od 1976. Europski ured za okoliš (*The European Environmental Bureau*) osnovan je 1974., od kada i prima financijska sredstva EU-a.

⁴⁹ Postoje različite procjene: *Accountability*, UN Global Compact, *Towards Responsible Lobbying*, rujan 2005., str. 18. <http://www.accountability.org.uk/uploadstore/cms/docs/Towards%20Responsible%20Lobbying%20Full%20Report.pdf>, *The World of EU NGOs and Interest Representation*, Justin Greenwood, 2003., <http://www.pol.ulaval.ca/association-lobbying-affaires-publiques/ressources/articles/the%20world%20of%20EU%20ngos%20and%20>

[interest%20representation.pdf](#).

⁵⁰ *Ethique et responsabilités des associations de la société civile face à la gouvernance européenne*, istraživanje koje tek treba izaći iz tiska i koje su naručili CEDAC (Centre d'Etudes et d'Action pour la Cohésion sociale, prim. prev.), Fondation Bernheim, Fondation pour les générations futures, Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme.

⁵¹ Europska komisija: *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership*, COM (2000) 11 Final.

⁵² U radnom dokumentu *Committee on Budgets*, br. 10 iz 2003. godine, navodi se kako je 1,27 milijarde ili 25% proračuna EU-a za vanjske poslove implementirano od strane NVO-a. Vrijednost ugovora potpisanih sa svim nedržavnim akterima na području vanjskih poslova u 2003. godini procjenjuje se na 2,2 milijarde eura.

⁵³ Soto P., Grupo Alba, *The Commission Could do better*, istraživanje koje su naručili Zeleni/Europski slobodni savez, stranka sa zastupnicima u Europskom parlamentu, svibanj 2005.

Važno je **razlikovati različite tipove financijskih potpora koje EU dodjeljuje NVO-ima**: u većini slučajeva, sredstva su namijenjena **provedbi** specifičnih politika. To se prije svega odnosi na područja kao što su pomoć u hrani i humanitarna pomoć, gdje NVO imaju ključnu ulogu u fazi provedbe kroz aktivnosti kao što su vodoopskrba i sanitarna pomoć. Opća uprava Europske komisije za humanitarnu pomoć (DG ECHO⁵⁴) ne djeluje izravno na terenu, nego to čini kroz mrežu partnera, uključujući specijalizirane agencije UN-a, međunarodne organizacije i NVO. Usmjeravanjem 51% ukupnih sredstava ECHO-a za 2005. NVO-ima, oni su postali glavni kanal humanitarne pomoći, a iza njih slijede Ujedinjeni narodi i druge međunarodne organizacije⁵⁵. Još jedan važan dio financiranja NVO-a od strane EU-a **namijenjen je potpori projekata koji su dio programa EU-a** i koji trebaju pružiti potporu politikama EU-a (među ostalim, to su EIDHR – Europska inicijativa za demokraciju i ljudska prava⁵⁶ i program Daphne, namijenjen suzbijanju i sprječavanju nasilja nad djecom, mladima i ženama). Mnogo manji iznos namijenjen je **potpori aktivnosti zagovaranja** nekih europskih mreža koje se bave politikama EU-a, pokrivajući do 90% njihovih troškova poslovanja. U tim se mrežama nalaze organizacije poput Europskog ženskog lobija (*European Women's Lobby*), Europske mreže protiv rasizma (*European Network Against Racism*) i Europskog ureda za okoliš (*European Environmental Bureau*).⁵⁷

Takav financijski odnos uzrokuje mnoge poteškoće. Ne može se zanijekati postojanje rizika vezanih uz pretjeranu ovisnost o jednom glavnom izvoru financiranja, što može dovesti do konkurencije među organizacijama ili do toga da NVO programom ograničava određene institucije umjesto da one nameću vlastite prioritete. Također, proteklih nekoliko godina u središtu pozornosti bila je problematika vezana uz sukob interesa organizacija koje od EU-a dobivaju financijska sredstva za lobiranje Komisije. Međutim, tu su zabrinutost demantirali sami NVO kad su u nekoliko slučajeva zauzeli odlučno stajalište koje je bilo suprotno stajalištima same Komisije.⁵⁸ Financiranje nekih NVO-a javnim sredstvima može se čak smatrati jamstvom njihove nezavisnosti, koje ih čuva od utjecaja privatnih interesa. U određenom broju demokratskih država zakon propisuje financiranje izbornih kampanja isključivo javnim novcem kako bi se spriječila svaka mogućnost korupcije ili manipulacije jakih industrijskih lobija, što može biti valjan argument i za NVO.

Osim činjenice da takve prakse nisu nipošto specifične za EU, jer neke nacionalne vlade i međunarodne organizacije (npr. Svjetska banka) djeluju na sličan način, ne treba podcijeniti dodanu vrijednost financiranja javnim sredstvima EU-a za jačanje civilnog društva. Tako strukturno financiranje postaje jedno od rješenja koje NVO-ima omogućuje pružanje kvalitetnog doprinosa procesu kreiranja politika, osiguravajući im osnovna sredstva za razvijanje usklađenih stajališta koja su rezultat savjetovanja s nacionalnim i lokalnim skupinama građana na koje se te politike izravno odnose.

2.5. Reprerentativnost i legitimnost: dvije rastuće dimenzije rasprave o upravljanju

NVO uglavnom uživaju visok stupanj javnog povjerenja. Međutim, pitanja vezana uz reprerentativnost posljednjih su godina postala ključna jer NVO sve glasnije i slobodnije iznose svoja stajališta i suprotstavljaju se poslovnom sektoru i vladama.

Takva je rasprava, koju najbolje ilustrira pitanje postavljeno u časopisu *The Economist*⁵⁹ „Tko je glasovao za Oxfam?“, ključna za budućnost sudioničke demokracije, ali se u njoj često zanemaruje da se sudionička i predstavnička demokracija međusobno dopunjuju, a ne potiskuju, te da se reprerentativnost NVO-a (odnosno, mogućnost govorenja u ime njihovih konstituenata) ne može procjenjivati na osnovi tradicionalnih analitičkih parametara predstavničke demokracije. Mogućnost NVO-a da sudjeluju u javnoj raspravi duboko je ukorijenjena u mnogo širem skupu načela od onih koje podrazumijeva reprerentativnost i čini se mnogo važnijim govoriti o njihovoj **legitimnosti** umjesto **reprerentativnosti**, koja proizlazi iz složenog skupa čimbenika:

⁵⁴ The European Community Humanitarian Aid Department. (prim. prev.)

⁵⁵ Više informacija može se naći na: http://ec.europa.eu/comm/echo/statistics/echo_en.htm.

⁵⁶ U izvorniku: *European Initiative for Democracy and Human Rights*. (prim. prev.)

⁵⁷ *Striking a Balance. Efficiency, Effectiveness and Accountability. The impact of the EU Financial Regulation on the relationship between the European Commission and NGOs*, travanj 2005. Izvještaj su napisali F. M. Partners Limited za potrebe Instituta otvoreno društvo – Bruxelles, Concorda, Platforme europskih NVO-a koji se bave socijal-

nom politikom (*The Platform of European Social NGOs*), SOLIDAR-a i Europskoga ženskog lobija. <http://www.solidar.org/english/pdf/Striking%20a%20Balance%20-%20Final1.pdf>.

⁵⁸ Vidjeti primjer priopćenja za tisak Socijalne platforme iz veljače 2005. pod nazivom *Mr Barroso, you killed the European dream* (Gospodine Barroso, ubili ste europski san), nakon prijedloga predsjednika Komisije Barrosa vezanog za budućnost Lisabonske strategije. http://www.socialplatform.org/code/en/pres_rele.asp?id_presse=88.

⁵⁹ *The Economist*, 23. rujna 2000., str. 129.

- ◆ **Ovlasti i sudjelovanje** – Za razliku od izabranih predstavnika, NVO nisu odgovorni biračkom tijelu i ne mogu biti potpuno reprezentativni. Pa ipak, ovlašteni su govoriti u ime svojih konstituenata, a njihove se ovlasti razlikuju od organizacije do organizacije. To se može sažeti u sljedećem pitanju: **govore li NVO kao, sa, za ili o specifičnim segmentima društva/pitanjima od općeg interesa?** Pravo neke organizacije da govori u ime svojih konstituenata proizlazi iz raznih izvora, koji su drugačiji, na primjer, u organizacijama koje predstavljaju specifičan dio stanovništva (posebice onih čiji se glas rijetko čuje, npr. onih koje se diskriminira) i onim organizacijama koje su pružatelji usluga i zastupaju pitanja od javnog interesa (npr. pitanje zaštite okoliša). Osim toga, budući da važan dio NVO-a čine organizacije koje nemaju svoje članstvo i budući da legitimnost NVO-a nije slična legitimnosti izabranih predstavnika, opipljiva potpora nekoj organizaciji može poprimiti različite oblike koje je teško kvantificirati (npr. članstvo, povremeni ili stalni donatori, šire skupine građana čije interese zastupaju).
- ◆ **Stručnost** – Osim reprezentativnosti, važna dimenzija legitimnosti NVO-a proizlazi iz njihove stručnosti, te su prepoznati kao akteri koji mogu pridonijeti dragocjenim znanjem i vještinama koje su stekli izravnim kontaktima s lokalnim pokretima. Također, mogu pružiti važne povratne informacije o tome što je učinkovito, a što nije.

Iako se ovlasti i stručnost često doživljavaju kao dva glavna izvora legitimnosti NVO-a, njihovu legitimnost potvrđuju i brojni drugi izvori legitimnosti, posebice njihova **postignuća** te **povjerenje** i **reputacija**. I dok su ta dva potonja aspekta posebno problematična jer se uglavnom odnose samo na najafirmiranije organizacije, svi su ti izvori subjektivne prirode.

Iz toga proizlazi da kontroverze vezane uz reprezentativnost NVO-a proizlaze iz poteškoće gledanja na legitimnost u nekim drugim kategorijama, osim brojeva i izbora. To se posebno odnosi na moderni politički sustav, koji je još uvijek pod velikim utjecajem većinskog glasovanja. Zbog toga je nužno bitno promijeniti paradigmu kako bi se legitimnost NVO-a u modernim demokracijama doista razumjela.

Više od pitanja koga predstavljaju, u javnim raspravama proteklih godina sve važniju ulogu ima pitanje **odgovornosti NVO-a**. Ako NVO zahtijevaju da im države i poslovni sektor polažu račune, kome su oni odgovorni? Drugim riječima, tko su njihovi dionici i na koje ih načine ti dionici mogu nadzirati? Unatoč tome što snažni mehanizmi odgovornosti NVO-a prema članovima postoje, odgovornost političara njihovu biračkom tijelu i menadžera tvrtke dioničarima je izravnija, ugovorne je prirode i vremenski ograničenija⁶⁰ nego što je to odgovornost NVO-a, što će u godinama koje dolaze biti važno pitanje.

3. Pokušaji definiranja okvira civilnog dijaloga na nacionalnoj i međunarodnoj razini, te na razini EU-a

Sudjelovanje NVO-a u javnom životu razlikuje se ovisno o političkim, društvenim i ekonomskim uvjetima. Posljednjih desetljeća razvila se strukturiranija uključenost u kreiranje politika kao i odnosi u kojima postoji veća konfrontacija. Za jedan *ad hoc* politički entitet kao što je EU, koji mora uvijek iznova osmišljavati modalitete svojeg djelovanja, nacionalna i međunarodna iskustva bila su potencijalni izvor nadahnuća.

3.1. Između sukobljavanja i suradnje: nastanak „civilnog dijaloga“ kao oblika sudioničke demokracije

Sukobljavanje i dijalog – NVO se dugo smatralo destruktivnim a ne konstruktivnim snagama, no posljednjih desetljeća počelo se na njih gledati kao na izvor inovacija i dodane vrijednosti. Pomak je jednako motivirala potreba za razvijanjem alternativnih oblika sudjelovanja u procesu kreiranja politika (i njihova mogućnosti stvaranja mostova između institucija i građana s kojima su u kontaktu, koje predstavljaju ili izravno uključuju u svoj rad zagovaranja), kao i priznavanje njihove specifične stručnosti. Kao rezultat toga, razvile su se pored tradicionalnih oblika lobiranja i zagovaranja, prilično strukturirane prakse dijaloga između nacionalnih institucija, međunarodnih institucija te institucija EU-a i NVO-a. Te interakcije ne uključuju samo NVO nego i druge vrste organizacija civilnog društva, te se često nazivaju „civilnim dijalogom“. Kao i u slučaju definicije civilnog društva, **vrsta aktera uključenih u civilni dijalog razlikuje se ovisno o tome**

⁶⁰ Marschall, M., *Legitimacy and effectiveness: Civil Society organisations' role in governance*, <http://www.globalpolicy.org/ngos/credib/2003/0529legit.htm>.

kako definiramo civilni dijalog. I dok neki NVO i neki teoretičari⁶¹ smatraju da ta definicija uključuje samo neprofitne organizacije civilnog društva, drugi drže da uključuje i ekonomske čimbenike.

Odsutnost općenito prihvaćene definicije, kao i nedostatna teoretska razmatranja civilnog dijaloga, vrlo su neobični s obzirom na njegovu sve veću ulogu u raspravi o upravljanju, posebice u Europskoj uniji. Civilni dijalog se razvio usporedno sa socijalnim dijalogom, a odnosi se na širok spektar interakcija organizacija civilnog društva i institucija, prije nego na neki jasno utvrđen skup praksi. Stoga ćemo se u idućim fazama ovog istraživanja služiti sljedećim definicijama:

- Pojam civilni dijalog označava **interakciju između javnih institucija i organizacija civilnog društva**, a ne jednostran odnos. Samim time, civilni dijalog je mnogo više od informiranja i komuniciranja, a temelji se na međusobnom uvažavanju i prijemljivosti.
- Civilni dijalog obuhvaća **različite stupnjeve formalizacije**, koji sežu od neformalnih struktura do onih koje su zakonski priznate, od *ad hoc* do kontinuirane razmjene znanja i iskustava.
- Civilni dijalog također obuhvaća **različite stupnjeve uključenosti organizacija civilnog društva**, koje sežu od informiranja do savjetovanja i aktivnog sudjelovanja.
- Civilni dijalog se događa **usporedno s ukupnim procesom donošenja politika**, koji uključuje sljedeće faze: stavljanje politika na dnevni red, definiranje politike/donošenje odluka, provedba, evaluacija, povratne informacije.⁶²
- Uključuje organizacije civilnog društva koje djeluju u javnom interesu.

Brojni izazovi – Razvoj civilnog dijaloga rezultat je otvorenije strukture političkih mogućnosti i povećanog uključivanja NVO-a u pitanja od javnog interesa. Međutim, taj je novi razvoj događaja donio i **nove izazove**, koji se mogu podijeliti u tri kategorije:

- ◆ nužnost promjene kulture unutar samih institucija, kako bi se uključile u istinski dijalog
- ◆ poteškoće postavljanja i oblikovanja nove, sudioničke strukture
- ◆ pitanja vezana uz legitimnost, transparentnost i reprezentativnost NVO-a, kao prirodna posljedica povećane razine sudjelovanja.

3.2. Raznolikost praksi na nacionalnoj razini

Suradnja nacionalnih vlada i NVO-a može poprimiti različite oblike, koji su se posljednjih deset godina znatno razvili. O toj raznolikosti govore sljedeća tri primjera: Koncept razvoja estonskog civilnog društva (*Estonian Civil Society Development Concept*), Sporazum o odnosima između engleske Vlade i volonterskog sektora i sektora zajednice – *Compact (Compact on Relations between the English Government and the Voluntary and Community Sector)* i francuski CNVA (*Le conseil national de la vie associative*) model⁶³.

Francuska: Nacionalno vijeće za udruženja (*National Council of Associative Life*) – Nacionalno vijeće za udruženja osnovano je 1983. kao savjetodavna institucija, odgovorna predsjedniku Vlade. Stalno povjerenstvo jamči trajni dijalog između Vijeća i ministara o pitanjima vezanim uz aktivnosti udruženja. Vijeće je 1983. objavilo svoju misiju: proučavanje i praćenje tema relevantnih za udruženja, dogovaranje o zakonodavnim ili regulatornim projektima, predlaganje mjera korisnih za razvoj udruženja i predstavljanje izvještaja svake tri godine.

Engleska: Sporazum o odnosima između engleske Vlade i volonterskog sektora i sektora zajednice (Compact) – Sporazum o odnosima između engleske Vlade i volonterskog sektora i

⁶¹ "Pod pojmom civilni dijalog treba razumijevati spektar *ad hoc*, nestrukturiranih i fleksibilnih savjetovanja, uglavnom o pitanjima vezanim uz socijalne politike, koji se tijekom godina razvio između Komisije i tzv. nevladinih udruga, ili volonterskih, neprofitnih organizacija, koje su zastupljene na europskoj razini", u Obradović, D., „The distinction between the social and the civil dialogue in the European Union“, u *Current Politics and Economics of Europe*, br. 9 (1) 36-64, 1999.

⁶² Kendall, J., *Third Sector European Policy: Organisations between market and state, the policy process and the EU*, *Third Sector European Policy Working Paper 1*, London, rujana 2003., objavljeno s manjim izmjenama kao *TSEP Working Paper*, lipanj 2005.

⁶³ Više detalja o nacionalnim strukturama dijaloga bit će dano u petom poglavlju, koje donosi pregled načina uključivanja nacionalnih NVO-a u europska pitanja.

sektora zajednice sklopljen je 1998. godine. Iako Sporazum nije pravno obvezujući dokument, predstavlja osnovu iz koje bi se mogao razviti zakonski okvir, jer navodi određeni broj načela i obveza, kako vlade, tako i organizacija. Sporazum je koristan okvir sa smjernicama za odnos između vlade i volonterskog sektora i sektora zajednice.⁶⁴ On jasno prepoznaje međusobno dopunjujuće uloge vlade i volonterskog sektora i sektora zajednice u procesu stvaranja i donošenja javnih politika te pružanja usluga. Također utvrđuje da vlada ima ulogu u unapređivanju volonterskih aktivnosti i aktivnosti zajednice u svim područjima života u zemlji. I u Škotskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj sastavili su svoje „sporazume“, a svaki od njih se unekoliko razlikuje od engleskog modela.

Estonija: Koncept razvoja estonskog civilnog društva (EKAK) – Usvojen 2002., EKAK je dokument koji opisuje različite uloge javnog sektora i neprofitnog sektora i načela njihove suradnje u razvoju i provedbi javnih politika i izgradnji civilnog društva. U svojim kratkoročnim prioritetima, EKAK među ostalim predlaže prepoznavanje potreba za revizijom zakonskih akata koji se odnose na udruge građana i razradu različitih mehanizama za uključivanje udruga građana u razvoj i provedbu politika, promicanje etičkog kodeksa neprofitnog sektora, utvrđivanje i sistematizaciju nužnih uvjeta za održivost neprofitnog sektora, za unapređenje suradnje između neprofitnog sektora i javnog sektora te sistematizaciju sustava financiranja udruga građana. Dugoročno, EKAK želi podići razinu građanskog obrazovanja, promicati građanske akcije i jamčiti djelotvoran sustav potpore građanskim inicijativama.

3.3. Međunarodne organizacije: civilni dijalog putem akreditiranja

Od svog osnutka, i Vijeće Europe i Ujedinjeni narodi postavili su jasne strukture suradnje s organiziranim civilnim društvom koje se zasnivaju na principu **akreditacija** određenog broja NVO-a s posebnim statusom.

Vijeće Europe: sudionički status za međunarodne NVO

Vijeće Europe osnovano je 1949. i od 1952. omogućuje NVO-ima savjetodavni status. Godine 2003. savjetodavni status je zamijenjen sudioničkim statusom.⁶⁵

Sudionici: Sudionički status mogu dobiti NVO čije aktivnosti imaju iste ciljeve kao i Vijeće Europe, koji pridonose njegovu radu i zadovoljavaju određene kriterije reprezentativnosti. Organizacije prije svega moraju biti međunarodne i reprezentativne, kako u smislu zemljopisnog područja rada, tako i u području aktivnosti. Moraju imati stalno sjedište, organizacijsku strukturu i glavnog tajnika. Odluku o davanju sudioničkog statusa međunarodnom NVO-u donosi Glavni tajnik, koji pri donošenju odluke također uzima u obzir prioritete Vijeća Europe i moguću prekobrojnost međunarodnih organizacija u određenim sektorima aktivnosti. Sudionički status trenutačno ima oko 370 NVO-a.

Prava i dužnosti sudjelovanja: Predstavnici NVO-a mogu sudjelovati kao savjetnici u različitim istraživanjima ili pridonijeti radu međuvladinih odbora na institucionaliziranoj ili *ad hoc* osnovi, pripremati memorandume za Glavnog tajnika, pripremati usmene ili pisane izjave za odbore Parlamentarne skupštine i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe, kao i izlagati na seminarima i drugim sastancima koje organizira Vijeće Europe.

Okvir za dijalog: Dijalog je u osnovi strukturiran kroz tri vrste mehanizama. **Odbor za vezu** osnovan je 1976., ima 25 članova, vode ga sami NVO, a svrha mu je unaprijediti opću suradnju NVO-a unutar Vijeća Europe. **Godišnja Plenarna konferencija NVO-a**, pokrenuta 1977., odlučuje o općim pravcima djelovanja za sljedeću godinu i postavlja ciljeve svojeg Odbora za vezu. Određuje smjernice za poboljšanje funkcioniranja sudioničkog statusa i u skladu s njima postavlja ciljeve Odbora za vezu. Osim ta dva mehanizma, prema svojim područjima interesa i uzimajući u obzir radni program Vijeća Europe, NVO su formirali **sektorske grupacije** za nekoliko područja interesa.⁶⁶

⁶⁴ <http://www.thecomcompact.org.uk/>

⁶⁵ <http://www.coe.int/t/e/ngo/public/>

⁶⁶ Godine 2005. djelovale su sljedeće sektorske grupacije: Europska socijalna povelja i socijalne politike, Ljudska

prava, Obrazovanje i kultura, Dijalog i solidarnost između sjevera i juga, Civilno društvo u novoj Europi, Priroda i okoliš, Zdravlje, NVO – gradovi, Ravnopravnost spolova, Ekstremno siromaštvo i socijalna kohezija.

Posebno je zanimljiva podjela zadataka između NVO-a unutar Vijeća Europe, koji se dijele na strukturalna pitanja (na kojima rade odbori za vezu) i pitanja politika (na kojima rade sektorske grupacije, koje su zbog stručnog znanja korisni sudionici dijaloga). Doista, europski i međunarodni NVO smatraju se poželjnijim sugovornicima od nacionalnih, regionalnih i lokalnih mreža.

Ujedinjeni narodi: savjetodavni status u Gospodarskom i socijalnom vijeću⁶⁷

Strukturirani dijalog između NVO-a i Ujedinjenih naroda organiziran je uglavnom kroz savjetodavni status pri Gospodarskom i socijalnom vijeću (ECOSOC) Ujedinjenih naroda.

Sudionici: Za razliku od Vijeća Europe, savjetodavni status nije ograničen samo na međunarodne NVO. Otvoren je i za nacionalne, regionalne i subregionalne organizacije. NVO moraju zadovoljiti sljedeće uvjete: moraju postojati najmanje dvije godine, imati stalno sjedište, demokratski usvojen ustroj, ovlast za zastupanje u ime svojih članova, predstavničku strukturu, odgovarajuće mehanizme odgovornosti prema članovima i demokratski i transparentan proces donošenja odluka. Savjetodavni status dodjeljuje ECOSOC prema preporuci ECOSOC-ova Odbora za NVO, koji se sastoji od 19 država članica. Broj NVO-a sa savjetodavnim statusom polako se povećavao, a u studenom 2005. dosegao je brojku od 2.719⁶⁸.

Prava i dužnosti sudjelovanja: Savjetodavne odnose s ECOSOC-om regulira ECOSOC-ova rezolucija 1996/31. Nevladine organizacije sa savjetodavnim statusom mogu sudjelovati na relevantnim međunarodnim konferencijama koje sazivaju Ujedinjeni narodi i na sastancima pripremnih odbora spomenutih konferencija. Također mogu imenovati osobe koje će ih predstavljati u uredima Ujedinjenih naroda. Za specifična događanja pristup može biti omogućen i organizacijama koje nemaju savjetodavni status.

3.4. Zakasnjeli nastanak „mekog pristupa“ na razini EU-a

Za razliku od Vijeća Europe i Ujedinjenih naroda, Europska unija se odlučila za fleksibilniji pristup, to jest za širi pristup civilnom društvu i nepostojanje akreditacija.

Od savjetodavnih odbora do upravljanja na više razina: civilni dijalog između stručnosti i sudjelovanja – Činjenica da je Europska unija zakasnila s priznavanjem civilnog dijaloga ne bi trebala zasjeniti činjenicu da su neke prakse formalnog i neformalnog savjetovanja već postojale. Osim savjetodavnih tijela, kao što je Europski gospodarski i socijalni odbor, te socijalnog dijaloga, europske su institucije surađivale sa širokim spektrom **savjetodavnih odbora**, u kojima su sudjelovali NVO i drugi akteri.⁶⁹ Osim stručnog znanja, Komisija je tijekom 1990-ih u nekoliko svojih priopćenja prepoznala specifičnu dodanu vrijednost sudioničke demokracije⁷⁰. Neka od tih priopćenja imala su za svrhu definirati kriterije reprezentativnosti organizacija s kojima se Komisija savjetuje.⁷¹ Međutim, sveobuhvatniji pristup savjetovanju i dijalogu razvijen je tek objavljivanjem **Bijele knjige o upravljanju 2001.**⁷² Temeljeći se na analizi „sve većeg jaza između Europske unije i ljudi kojima služi“, Bijela knjiga je označila promjenu paradigme Europske unije, jasno opisujući proces donošenja politika u EU kao proces koji je rezultat različitih utjecaja i mehanizama dijaloga i sudjelovanja koji nisu ograničeni samo na institucionalni trokut te je također prepo-

⁶⁷ <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

⁶⁸ Pa ipak, ne bi trebalo precijeniti moguće kontroverze koje donosi sustav akreditacije. Na inicijativu Irana, koju je poduprlo nekoliko članica ECOSOC-ovog Odbora za NVO, nekolicini LGTB organizacija, među kojima je i Međunarodno udruženje lezbijki i gay osoba (International Gay and Lesbian Association – ILGA), u svibnju 2006. g. odbijen je zahtjev za savjetodavnim statusom. Gospodarsko i socijalno vijeće (ECOSOC) do sada nije odobrilo ovaj status niti jednoj nacionalnoj ili međunarodnoj LGBT organizaciji.

⁶⁹ Više detalja o tome donosi Drugo poglavlje.

⁷⁰ Europska komisija: *An open and structured dialogue between the Commission and Special Interest Groups*, SEC (92) 2272 final; Europska komisija: *Communication on promoting the role of voluntary organisations and foundations in Europe*, COM (97) 241; Europska komisija, dokument za raspravu: *The Commission and Non Governmental Organisations: building a stronger partnership*, COM (2000) 11 final.

⁷¹ Više informacija o kriterijima reprezentativnosti donosi Treće poglavlje.

⁷² Europska komisija: *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final; http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf

znala potrebu poticanja uključivanja građana u proces EU-a. Ta su načela sadržana u **pet ključnih načela dobrog upravljanja: otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitost i koherentnost**. Bijela knjiga je prepoznala doprinos različitih aktera, primjerice, doprinos lokalnih i regionalnih vlasti, a specifičan doprinos civilnog društva prepoznat je kao „davanje mogućnosti građanima da iznesu pitanja koja ih muče te pružanje usluga koje zadovoljavaju potrebe građana“. Iako je Bijela knjiga o upravljanju označila napredak u odnosu na stručna savjetovanja, priznavanje važnosti civilnog dijaloga opet je utvrđeno tehnokratskim i funkcionalističkim pristupom koliko i potrebom za razvojem sudioničke demokracije, te se obrazlaže trima načelima: stručnošću, praksama dobrog upravljanja (koje testiraju utjecaj koji imaju prijedlozi Komisije) te sudjelovanjem (konstituenata organizacija civilnog društva u procesu kreiranja politika).

Nepostojanje sveobuhvatnog okvira: Minimalni standardi, Analiza učinaka – Nakon Bijele knjige o upravljanju slijedilo je nekoliko pokušaja definiranja okvira za dijalog. Kao dio Akcijskog plana za bolju regulativu (*Better Regulation Action Plan*), Komisija je 2002. definirala novu metodologiju **analize učinaka** koja je, zbog njihovog stručnog znanja⁷³, specifičnu ulogu namijenila savjetovanju s dionicima na koje te odluke utječu ali i radi uključivanja konstituenata koje predstavljaju u proces kreiranja politika. *Opća načela i minimalni standardi za savjetovanje zainteresiranih strana*⁷⁴ iz 2002. imali su svrhu „definirati okruženje u kojem se odvijaju odnosi (...) između Komisije i zainteresiranih strana“, temeljeći se na skupu općih načela i minimalnih standarda⁷⁵. Međutim, oni nisu postavili okvir strukturiranog, koherentnog i sveobuhvatnog dijaloga. To je prije svega posljedica činjenice da oni ne definiraju okvir za savjetovanje, nego samo ključna načela za vođenje procesa u kojemu se savjetovanje već zbiva. Također, budući da se ta načela i standardi odnose na kvalitetu dijaloga, nije im svrha proširivanje ili makar definiranje područja primjene dijaloga.

Glavna obilježja: glavna obilježja postojećeg okvira EU-a za civilni dijalog mogu se sažeti na sljedeći način:

- ◆ **Usmjerenost na Komisiju** – Iako je Bijela knjiga o upravljanju pozvala Europski parlament i Vijeće EU-a da preispitaju svoje prakse te da do 2004. daju doprinos općem referentnom okviru za savjetovanje, te unatoč međuinstitucionalnom sporazumu iz lipnja 2003. o *Inicijativi za bolje zakonodavstvo*, postojeći se okvir uglavnom odnosi na prakse Komisije.
- ◆ **Dobrovoljni pristup** – S obzirom na njihovu neobvezujuću prirodu, poštovanje Minimalnih standarda još uvijek ovisi o dobroj volji pojedinaca unutar institucija.
- ◆ **Točni opseg primjene još se mora definirati** – Još uvijek postoji potreba za definiranjem opsega procesa u kojima će se dijalog primjenjivati. Dok Minimalni standardi naglašavaju kako savjetovanje treba primjenjivati na „glavne inicijative politika“, akcijski plan „boljeg donošenja zakona“ ima svrhu „sistemizirati i racionalizirati brojne prakse i procedure savjetovanja“.
- ◆ **Nepostojanje obvezujućih kriterija reprezentativnosti** – Kao što je bio slučaj sa socijalnim dijalogom, Komisija je 1990-ih u nekoliko navrata pokušala definirati reprezentativnost NVO-a⁷⁶. Definirala je kriterije i razloge odabira NVO-a⁷⁷, ali nikada nije sastavila popis organizacija koje zadovoljavaju te kriterije ili uvela sustav akreditacija.
- ◆ **Odbijanje sustava akreditacija** – Do sada se odbacivao bilo kakav sustav akreditacija specifičnih organizacija, po uzoru na sustave koje su usvojile međunarodne organizacije, neke države članice ili one koji se primjenjuju u pojedinim područjima europskoga socijalnog dijaloga. To se odbacivanje opravdalo željom za zadržavanjem otvorenog dijaloga i činjenicom da legitimacija EU-a prvenstveno počiva na predstavničkoj demokraciji.⁷⁸ Civilni dijalog se odvija na temelju individualne procjene određene skupine na koje pitanje koje je predmet savjetovanja utječe, a reprezentativnost nije preduvjet tog dijaloga.

⁷³ Vidjeti: *Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: Principles and Guidelines*, COM (2002) 713 final, http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/com2002_0713en01.doc.

⁷⁴ Europska komisija: *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704 final.

⁷⁵ Više informacija o Minimalnim standardima za savjetovanje možete naći u III. prilogu.

⁷⁶ Europska komisija: *An open and structured dialogue between the Commission and Special Interest Groups*, SEC (92) 2272 final; Europska komisija: *Communication on promoting the role of voluntary organisations and foun-*

dations in Europe, COM (97) 241; Europska komisija: dokument za javnu raspravu, *The Commission and Non Governmental Organisations: building a stronger partnership*, COM (2000) 11 final.

⁷⁷ Kriteriji su bili sljedeći: struktura i članstvo, transparentnost organizacije i načina rada, prijašnje sudjelovanje u radu odbora i radnih skupina, dokaz o stručnosti za davanje savjeta u određenim područjima kao i kapacitetima za ulogu katalizatora razmjene informacija i mišljenja između Komisije i građana; Europska komisija: *The Commission and NGOs: Building a Stronger Partnership*, COM (2000) 11 final. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/docs/communication_en.pdf, str. 11.

⁷⁸ Institucije su uspostavile specifične mehanizme registracije, koji ponekad donose određene povlastice. Tako orga-

◆ **Široka definicija civilnog društva** – Premda institucije EU-a nemaju zajednički prihvaćenu definiciju civilnog društva, Komisija temelji velik dio svojeg rada na definiciji koju je ponudio Europski gospodarski i socijalni odbor i koja sadržava širok spektar aktera, uključujući socijalne partnere, socioekonomske aktere, NVO, organizacije u zajednici i vjerske zajednice⁷⁹.

◆ **Dijalog dionika** – Ta je široka definicija civilnog društva utrla put razvoju različitih oblika „dijaloga dionika“, koji uključuje različite zainteresirane strane na koje se određena inicijativa odnosi, od NVO-a do socioekonomskih aktera. Uloga institucija EU-a (posebice uloga Komisije) i njihova vodeća uloga u razvoju dijaloga dionika varirala je od „pokretača procesa“ do „neutralnog posrednika“ u autonomnom procesu samoregulacije.⁸⁰

Članak 47. Europskoga ustavnog ugovora: karika koja nedostaje? Članak 47. Ustavnoga ugovora djelomice je mogao nadomjestiti spomenute nedostatke usvajanjem načela sudioničke demokracije. Osobito je važno da članak 47. ustavno obvezuje sve institucije EU-a na savjetovanje s civilnim društvom, a ne samo Komisiju.

Članak I.-47. Načelo sudioničke demokracije

1. Institucije će građanima i reprezentativnim udrugama na odgovarajući način pružiti mogućnost da obznanе i javno razmijene svoja stajališta u svim područjima djelovanja Unije.
2. Institucije će održavati otvoren, transparentan i redovit dijalog s reprezentativnim udrugama i civilnim društvom.
3. Komisija će provoditi široka savjetovanja sa zainteresiranim strankama radi osiguravanja koherentnog i transparentnog djelovanja Unije.
4. Najmanje milijun građana, državljana značajnog broja država članica, može svojom inicijativom pozvati Komisiju da, u okviru svojih ovlasti, podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je potrebno donijeti pravni akt Unije radi primjene Ustava. Europskim zakonima utvrđuju se odredbe za postupke i uvjete potrebne za takvu inicijativu građana, uključujući najmanji broj država članica iz kojih moraju potjecati spomenuti građani.

Međutim, članak 47. postavlja i mnoga pitanja na koja će trebati dati odgovor ako Ustavni ugovor stupi na snagu:

- ◆ Na koju se vrstu aktera civilnoga društva odnosi? Uključuje li i ekonomske aktere?
- ◆ Hoće li biti pravno obvezujuć i provediv?
- ◆ Budući da obvezujuć kriteriji ne postoje, za koje se organizacije može reći da su reprezentativne?
- ◆ Koje će vrste mjera biti predmetom savjetovanja? Odnosi li se dijalog samo na zakone ili i na njihovu provedbu?

Ta su pitanja još teža ako se uzme u obzir da mehanizmi za uspostavljanje civilnog dijaloga nisu jasno navedeni u III. dijelu Ugovora, koji se odnosi na politike EU-a.

nizacije koje su akreditirane pri Europskom parlamentu mogu dobiti stalan pristup zgradi Europskog parlamenta. Baza podataka CONECCS-a (Consultation, European Commission and Civil Society – Savjetovanje, Europska komisija i civilno društvo), koju je postavila Europska komisija, pruža informacije o organizacijama civilnog društva s kojima se Europska komisija savjetuje. Međutim, ti mehanizmi ne uključuju nikakvo priznavanje.

⁷⁹ U definiciji koja je bila na stranicama CONECCS-a u veljači 2006. Komisija navodi formulaciju koju je predložio EESC: http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/question.cfm?CL=en. Ta definicija uključuje:
- tzv. aktere tržišta rada (odnosno, saveze sindikata i poslodavaca, koji se još nazivaju socijalnim partnerima)
- organizacije koje predstavljaju socijalne i gospodarske aktere, koji nisu socijalni partneri u uskom značenju riječi
- NVO (nevladine organizacije), koje okupljaju ljude oko zajedničkog cilja, kao što su organizacije za zaštitu okoliša, organizacije za ljudska prava, udruge za zaštitu

potrošača, dobrotvorne organizacije, organizacije koje se bave obrazovanjem i treninzima itd.

- CBOs (*Community-based organisations*) – organizacije u zajednici, odnosno organizacije koje djeluju na lokalnoj razini i rade na ostvarivanju ciljeva svojih konstitutivnih; npr. organizacije mladih, obiteljske udruge i sve organizacije kroz koje građani sudjeluju u životu svoje zajednice i svoga mjesta
- religijske zajednice.

Međutim, općenito prihvaćena definicija ne postoji. Na primjer, u sastavnici Znanost i društvo Šestog okvirnog programa (FP6), „istraživački“ natječaj za financijsku potporu, najavljen u nedavnoj reviziji Radnog programa (dostupan na ftp://ftp.cordis.lu/pub/fp6/docs/wp/sp2/t_wp_200212_en.pdf), koristi sljedeću definiciju: *U kontekstu ovog natječaja, pod organizacijama civilnog društva razumiju se pravne osobe, koje su nevladine, neprofitne, ne predstavljaju komercijalne interese i rade na ostvarivanju zajedničke svrhe od javnog interesa.*

⁸⁰ Više informacija o samoregulaciji donosi Treće poglavlje.

2. POGLAVLJE – „KOLAŽ“ CIVILNOG DIJALOGA: RAZNOLIKOST PRAKSI NA RAZINI EU-a

Prethodno poglavlje bavilo se proučavanjem uvjeta koji su omogućili nastanak civilnog dijaloga, kao i razvojem njegovog zakonodavnog okvira na nacionalnoj, europskoj i međunarodnoj razini. No, želimo li razumjeti prirodu civilnog dijaloga, moramo se odmaknuti od monolitnog pristupa i isticati *raznolikost* interakcija NVO-a i institucija Europske unije. Napose bi za NVO bilo vrlo važno bolje istražiti postojeće prakse izvan njihovog područja politika kako bi se razvio zajednički horizontalni pristup, kao onaj koji nalaže članak 47. Ustavnog ugovora, te kako bi se ustanovile i nadograđivale najbolje prakse savjetovanja. Temeljeći se prije svega na intervjuima s akterima na razini EU-a, ovo poglavlje opisuje tipologiju različitih modaliteta interakcija NVO-a i institucija EU-a⁸¹, s posebnim naglaskom na sljedeća pitanja:

- ◆ Imaju li institucije sličan pristup?
- ◆ Je li se civilni dijalog jednako razvio u različitim područjima politika?
- ◆ U kojoj se fazi procesa kreiranja politika dijalog vodi?
- ◆ Tko su glavni dionici?
- ◆ Koji je stupanj otvorenosti prema široj javnosti?

Umjesto sastavljanja sveobuhvatne kvantitativne procjene, svrha je poglavlja istaknuti raznolikost praksi i moguće posljedice te raznolikosti na razvoj civilnog dijaloga u budućnosti.

1. Tipologija interakcija NVO-a i institucija EU-a: kontinuum od neformalnog lobiranja do strukturiranog dijaloga

Pregled interakcija institucija EU-a i NVO-a otkriva kako civilni dijalog može poprimiti različite oblike, koji se razlikuju od institucije do institucije, ali i unutar pojedinih institucija. Ipak (a to je zajedničko svim institucijama), naročito je teško utvrditi koji se od tih procesa sami po sebi mogu smatrati „civilnim dijalogom“. Stoga način međusobnog odnošenja NVO-a i institucija treba razumjeti kao *kontinuum* od neformalnog lobiranja do strukturiranih odnosa, dviju točaka u spektru između kojih se ne može povući jasna crta.

1.1. Europska komisija

Odnosi između NVO-a i Europske komisije (u daljnjem tekstu: Europska komisija, EK ili Komisija) uvelike ovise o različitim fazama procesa kreiranja politika. Ti su odnosi posebice razvijeni u fazi predlaganja, u kojoj je i Komisija najaktivnija.

Stavljanje politika na dnevni red i razvoj politika

Unatoč njenom monopolu na pravo inicijative, smatra se kako samo 15% prijedloga politika potječe od same Komisije.⁸² NVO imaju mogućnost sudjelovanja u razvoju prijedloga politika kako kroz formalne, tako i kroz neformalne kanale, što im omogućava da Komisiji ukažu na bilo koje specifično ili novo pitanje, ali i da raspravljaju o srednjoročnoj strategiji u **fazi stavljanja politika na dnevni red**. Međutim, oni se uglavnom **uključuju u fazi donošenja odluka**, odnosno konkretnije, u fazi stvaranja **prijedloga**⁸³.

Dijalog na razini „makropolitika“ – Razvijeni su određeni oblici dijaloga na makrorazini naročito sa sektorskim platformama NVO-a, koji pružaju mogućnost za raspravu o horizontalnim temama i generalnoj strategiji politike. Vrijednost te njihove uloge nije toliko u njihovom izravnom utjecaju koliko u mogućnosti da daju poticaj procesu, grade povjerenje i legitimnost te oblikuju uzorke koji će imati učinak na svakodnevne procese.

- ◆ **Sastanci svake druge godine** – Sastanke te vrste s Komisijom, na primjer, od 1995. organizira Platforma europskih NVO-a koji se bave socijalnom politikom, ali i CONCORD, Savez europskih

⁸¹ Prakse na nacionalnoj razini detaljnije su istražene u studijama slučaja.

⁸² Neill, N., *The European Commission*, Palgrave, Basingstoke, 2001., str. 236-7.

⁸³ Odnosno, kad Komisija sastavlja nacrt prijedloga koji se zatim prosljeđuju drugim institucijama.

NVO-a za pomoć i razvoj. Sastanci imaju zajednički dogovoren dnevni red, te na njima raspravljaju i debatiraju članovi platformi i/ili njihova tajništva te europski povjerenik ili drugi visoki dužnosnik. U drugim sektorima su ti sastanci više *ad hoc* prirode i uključuju ograničeni broj sudionika.⁸⁴

- ◆ **Forumi glavnih dionika**,⁸⁵ posvećeni široj strategiji politike ili njenom procesu, još su jedna arena vođenja strateškog dijaloga. Europski zdravstveni forum, osnovan 2001., jedan je od novijih primjera takvih struktura. Okupljajući organizacije zaposlenih u zdravstvu, NVO koji se bave javnim zdravstvom, udruženja pacijenata, pružatelje usluga i donatore⁸⁶, dijeli se na dva foruma: Forum politike, u kojem je sudjelovanje ograničeno i Otvoreni forum, otvoren široj javnosti u sklopu godišnje konferencije i izložbe.

Razina mezopolitike i tehnički dijalog – Postoje brojne mogućnosti dijaloga na razini mezopolitike, ali se znatno razlikuju s obzirom na stupanj otvorenosti, tehničke detalje, aktere koji su u njega uključeni i konkretni utjecaj. Naročito se na one kanale koji se smatraju najutjecajnijim često gleda kao na manje otvorene i s više tehničkih detalja.

- ◆ **Savjetodavni odbori i skupine stručnjaka** – Komisiji pomažu tri vrste odbora koji djeluju u fazi razvoja politike i predlaganja: savjetodavni odbori i skupine stručnjaka⁸⁷ (procjenjuje se da ih ima oko 700⁸⁸) te znanstveni odbori (10). Tim skupinama predsjedava Komisija, koja im pruža administrativnu potporu, a one mogu biti formalne ili neformalne, stalne ili privremene. NVO su uglavnom zastupljeni u savjetodavnim odborima i skupinama stručnjaka, zajedno s drugim vrstama dionika, posebice onim iz korporativnog sektora, organizacijama za zaštitu potrošača, socijalnim partnerima, stručnjacima s nacionalne razine, predstavnicima akademske zajednice, ali i nacionalnih uprava. Odnos između različitih dionika znatno se razlikuje od jednog do drugog odbora⁸⁹, a najvišu razinu sudjelovanja ostvaruju NVO koji rade na zaštiti okoliša i koji su uključeni u rad oko 50 savjetodavnih skupina.⁹⁰ Također treba spomenuti da te skupine djeluju na načelu konsenzusa, a u većini slučajeva NVO nemaju pravo glasovati. Utjecaj takvih skupina je iznimno važan, ali njihova prilično mala otvorenost i učinkovitost uloge koju NVO u njima imaju, navode na pitanje mogu li se smatrati istinskim instrumentom sudioničke demokracije.

Broj skupina stručnjaka i savjetodavnih odbora koje su osnovale Opće uprave (DGs); ožujak 2006.

(Izvor: registar skupina stručnjaka)

Opća uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti: 55 skupina

Opća uprava za okoliš: 116

Opća uprava za obrazovanje i kulturu: 85

Opća uprava za razvoj: 28

Opća uprava za zdravstvo i zaštitu potrošača: 84

Opća uprava za pravdu, slobodu i sigurnost: 43

⁸⁴ Na primjer, Europski ured za okoliš (EEB) je do 2004. – 2005. imao dogovor s Općom upravom za okoliš o održavanju redovitih sastanaka s povjerenikom. Sastanci se sada održavaju na *ad hoc* osnovi (osim sastanaka upravnog odbora EEB-a s povjerenikom, koji se održavaju jedanput na godinu), a na sastancima sudjeluje samo EEB ili EEB s koalicijama. Green 10, neformalna grupacija deset vodećih nevladinih organizacija koje djeluju na razini EU-a, nije uspostavila redovit dijalog, nego se sastaje s institucijama vezano uz specifična pitanja. Slične sastanke organiziraju i Europski ženski lobi i povjerenik/direktor ili drugi dužnosnik Opće uprave za zapošljavanje, ali i, na primjer, *Amnesty International* i povjerenik za pravosuđe i unutarnje poslove.

⁸⁵ Engl. *multi-stakeholder forums*. (prim. prev.)

⁸⁶ Tako je sudjelovanje u Forumu zdravstvene politike (HPF) otvoreno ograničenom broju organizacija. Međutim, posebno je zanimljivo primijetiti da se članstvo u HPF-u može otkazati organizacijama koje dva puta ne uspiju prisustvovati sastancima.

⁸⁷ Skupine stručnjaka mogu se osnovati odlukom Komisije ili drugim zakonskim aktom, ili to može učiniti neka od službi Komisije uz suglasnost Glavnog tajništva, kada

se radi o neformalnim skupinama, a većina skupina stručnjaka upravo je neformalna.

⁸⁸ *Guide to the EU decision-making process*, Scottish Parliament, lipanj 2002., str. 4.

⁸⁹ Na primjer, u savjetodavnom odboru Zajedničke poljoprivredne politike ima 60 mjesta: 22 za sindikate poljoprivrednika, 8 za poljoprivredne zadruge, 8 za agrarne poduzetnike, 8 za distribuciju i prodaju, 5 predstavnika radnika, 5 za udruge za zaštitu potrošača, 2 za udruge za zaštitu okoliša i 2 za udruge za zaštitu životinja. Izvor: Guéguen D., Rosberg C., *Comitology and other EU committees and expert groups*, Europe Information Service, European Public Affairs series, veljača 2004.

⁹⁰ Beger, N., *Participatory Democracy: Organised Civil Society and the „New Dialogue“* (srpanj 2004.), Federal Trust Constitutional Online Paper No. 09/04. Dostupno na SSRN: <http://ssrn.com/abstract=581442> ili: DOI: 10.2139/ssrn.581442. To su, na primjer, sljedeći odbori: Europski odbor za standardizaciju i Europski odbor za elektrotehničku standardizaciju. Još jedan primjer sudjelovanja NVO-a u savjetodavnim odborima i skupinama stručnjaka je sudjelovanje Europskoga ženskog lobija u savjetodavnom odboru za jednake mogućnosti.

- ◆ **Javna savjetovanja putem interneta** („fokusirana“ ili „otvorena“) postala su posljednjih nekoliko godina ključnim instrumentom savjetovanja, a njihov broj vrlo brzo raste, kako su istaknuli i mnogi ispitanici.⁹¹ Organizirana su putem web stranice *Vaš glas u Europi (Your voice in Europe)*⁹², a ta vrst savjetovanja (otvorenog ili vođenog) provodi se o većini glavnih inicijativa politika. Premda ta savjetovanja omogućuju otvaranje većem broju aktera, njihov sve veći opseg otvara pitanje koliki je njihov konkretni utjecaj, ali i kakva je uloga NVO-a *kao posrednika* u dijalogu. Na primjer, u savjetovanju o REACH-u⁹³ pristiglo je više od 6.400 prinosa NVO-a, udruga, pojedinačnih tvrtki, javne uprave, ali i znatnog broja pojedinačnih građana. Potrebno je dodatno pojasniti koji se kriteriji primjenjuju pri procjenjivanju tako različitih prinosa i njihove reprezentativnosti.
- ◆ **Forumi za dijalog**, koje uspostavlja Komisija, još su jedan važan kanal sudjelovanja, koji je otvoren ili samo za NVO (na primjer, Euromediterranska platforma NVO-a⁹⁴, osnovana 2003.) ili širem krugu dionika, posebice zakladama, industrijskim ili drugim socioekonomskim čimbenicima. Te platforme dionika, kojih je svrha izgraditi širok politički konsenzus prije samog kreiranja politika, mogu biti stalne (npr. radne skupine Europskoga foruma zdravstvene politike) ili privremene (npr. Forum glavnih dionika društveno odgovornog poslovanja). Platforme pružaju mogućnost razvijanja dijaloga ne samo s institucijama, nego i između različitih dionika, te istodobno otvaraju iznimno važnu temu ravnoteže interesa i sredstava među akterima, kao i težnji k samoregulaciji.
- ◆ **Redoviti informativni sastanci s NVO-ima financiranim iz specifičnih programa**, koji sve više postaju arena za savjetovanje o političkim prioritetima.
- ◆ **Ad hoc sastanci o specifičnim temama** u kojima sudjeluju dužnosnici EK-a i NVO (a često i drugi dionici), održavaju se na inicijativu Komisije ili samih NVO-a.
- ◆ **Seminari, radionice, okrugli stolovi** – Obraduju pitanja tehničke prirode i otvoreni su za prilično malo sudionika. Omogućuju NVO-ima da sudjeluju kao sudionici i govornici, ali i da sudjeluju u organiziranju tih događanja. Njihov velik potencijal za izgradnju organizacija civilnog društva treba uravnotežiti s konkretnim učinkom koji mogu imati na proces kreiranja politika.
- ◆ **Javne rasprave, konferencije, velika događanja**, kao što su Zeleni tjedan koji se organizira svakog proljeća u Bruxellesu i uključuje vrlo mnogo događanja (konferencija, izložbi, manifestacija za mlade) ili građanski skupovi (jedan od njih je, na primjer, bio organiziran istodobno kad i summit u Laekenu 2001.), pružaju mogućnost za razmjenu mišljenja između NVO-a, institucija, socijalnih partnera, drugih dionika i šire javnosti o važnim političkim izazovima. Premda su to događaji važni za vidljivost, postoji mala mogućnost da će imati neposredne političke učinke.
- ◆ **Fokusne grupe, građanski paneli** – Te je oblike razvila među ostalima Opća uprava za zdravstvo i zaštitu potrošača (DG SANCO). Okupljaju ograničeni broj građana iz različitih država članica kako bi raspravljali o temama od javnog interesa (u fokusnim grupama su te teme konkretnije). Omogućuju razvoj inovativnih pristupa i sudjelovanja građana koji uglavnom nisu uključeni u prakse sudioničke demokracije. Istodobno, ti instrumenti navode na razmišljanje o tome postoji li potreba za posrednikom u raspravi s obzirom na mnoge tehničke detalje vezane uz europska pitanja.
- ◆ **Istraživanja** – Naručuje ih EK kao dio procedure analize učinaka. Istraživanja provode vanjski konzultanti, a temelje se na intervjuima i savjetovanjima s NVO-ima. Neki NVO-i skloni su na ta istraživanja gledati kao na filter između njih i institucija, na štetu stvarnog sudjelovanja.

Spomenute interakcije su tek vrh sante leda. Osim tih strukturiranih oblika dijaloga, naime, **velik dio dijaloga odvija se na neformalnoj osnovi**, često na bilateralnim sastancima s dužnosnicima EK-a. Na te se sastanke gleda kao na izravnije kanale pomoću kojih možete postići da se vaš glas čuje, no u većini slučajeva otvoreni su samo za najafirmiranije organizacije.

⁹¹ Međutim, teško je procijeniti događa li se to zbog apsolutnog porasta savjetovanja općenito, ili zbog većeg broja takvih savjetovanja u odnosu na druge prakse.

⁹² www.europa.eu.int/yourvoice/index_en.htm

⁹³ REACH je kratica za Registraciju, vrednovanje i odobranje kemikalija (*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*).

Taj prijedlog je sastavljen radi ujednačenijeg, transparentnijeg i sigurnijeg gospodarenja kemikalijama u Europskoj uniji.

⁹⁴ Engl. *Euro-Mediterranean NGO Platform*. (prim. prev.) <http://www.euromedforum.org/>

Provedba

U fazi provedbe, dijalog s Komisijom na razini EU-a se čini ograničenim, iako ne smijemo zaboraviti ključnu ulogu koju NVO imaju u provedbi programa koje financira EU. Ograničeni dijalog se može objasniti time da je faza provedbe uglavnom u nadležnosti država članica (a nacionalni mehanizmi su izvan opsega ovog istraživanja) i njegova ograničenost se uglavnom odnosi na prvi stup i unutarnje politike. NVO su uključeni u mnoge mehanizme dijaloga s državama članicama i delegacijama EK-a o provedbi vanjskih politika. Mehanizmi dijaloga na razini cijelog EU-a uključuju:

- ◆ **Neformalne interakcije u odborskoj proceduri**⁹⁵ – Odborska procedura igra ključnu ulogu u provedbi zakonodavstva EU-a, ali je još uvijek vrlo zatvorena za NVO i širu javnost. Nijedan ispitanik u ovom istraživanju nije sudjelovao na tim sastancima, na kojima obično sudjeluju stručnjaci s nacionalne razine. Međutim, racionalizacijom financijskih instrumenata, koju je Komisija predložila u kontekstu iduće financijske perspektive, ovi odbori će donositi odluke kvazi-zakonodavne prirode. Zbog toga je važno razmotriti kako se djelovanje tih odbora može otvoriti prema Europskom parlamentu i civilnom društvu.
- ◆ **Ograničeni formalni odnosi s agencijama Europske unije** – Ovisno o njihovu mandatu, agencije se mogu podijeliti na one koje imaju regulatorne, nadzorne ili izvršne funkcije. U usporedbi s prethodnim fazama procesa kreiranja politika, stupanj formalnih i neformalnih odnosa je nizak (iako NVO ponekad mogu sudjelovati u velikim događanjima, istraživanjima ili savjetodavnim forumima kao što je Savjetodavni forum dionika, koji je uspostavila Europska uprava za sigurnost hrane, *European Food and Safety Authority*). Ta se prilično niska razina dijaloga djelomice može pripisati problemima s resursima koje imaju NVO i decentraliziranosti agencija.
- ◆ **Provedba okvirnog zakonodavstva** – Dijalog u fazi provedbe igra važnu ulogu u nekim specifičnim sektorima u kojima se povećava okvirno zakonodavstvo, u kojem su pojedinosti vezane za provedbu prepuštene nacionalnim vladama ili odborskoj proceduri, ali su uglavnom vođene zajedničkim postupcima. Primjer je područje zaštite okoliša kroz, primjerice, provedbu Okvirne direktive o vodama, koja NVO-ima daje posebnu nadzornu i savjetodavnu ulogu u obliku sudjelovanja organizacija kao što su Europski ured za okoliš i Svjetski fond za zaštitu prirode (*World Wildlife Fund – WWF*) na sastancima zajedničke provedbene strategije država članica.

Povratne informacije i vrednovanje

NVO igraju ključnu ulogu ukazivača⁹⁶ pri nadziranju provedbe zakonodavstva EU-a. Međutim, u usporedbi s ostalim fazama procesa stvaranja politika, čini se kako ima vrlo malo kanala za formalnije sudjelovanje u procesu davanja povratnih informacija (iako je ključno utvrditi je li se politika zaista promijenila⁹⁷).

- ◆ Osim mehanizma savjetovanja na internetu, **interaktivna inicijativa za stvaranje politike** je mehanizam za davanje povratnih informacija⁹⁸ koji građanima, poslovnom sektoru i udrugama za zaštitu potrošača pruža mogućnost prijavljivanja problema i poteškoća koje su iskusili u vezi sa zakonodavstvom EU-a. Slučajevi se prikupljaju preko gotovo 300 posrednika (kao što su Europski informacijski centri, Europski centri za potrošače, Službe za građane i ostvarivanje njihovih prava⁹⁹). Međutim, taj je mehanizam prije svega usmjeren na usluge i na pitanja vezana uz uspostavu unutarnjeg tržišta.

⁹⁵ Engl. *comitology procedure* (prim. prev.). U sklopu odborske procedure, Komisiji su dane specifične ovlasti nad provedbom zakonodavstva EU-a, ali pod strogim nadzorom odbora koji se sastoje od nacionalnih stručnjaka i koje je postavilo Vijeće. Odbori se razlikuju od ostalih odbora koji pružaju potporu radu Komisije jer su pod strogom kontrolom država članica. Postoje tri vrste tih odbora: savjetodavni, upravljački i regulatorni.

⁹⁶ Ili „zviždača“. Engl. *whistle-blowers*. (prim. prev.)

⁹⁷ Dobar primjer je zakonodavstvo EU-a na području jednakih mogućnosti. Više od dvije godine nakon isteka roka za transpoziciju Direktive o jednakosti pri zapošljavanju (*Employment Equality Directive*) 2000/78/EC (2. prosinca 2003.), neke države još nisu provele odgovarajuće mjere, pa ih je Sud europskih zajednica proglasio krivim za neprovođenje transpozicije (među njima su i Njemačka i Luksemburg).

⁹⁸ http://europa.eu.int/yourvoice/ipm/faqs/index_en.htm

⁹⁹ Engl. *Citizens Signpost Service*. (prim. prev.)

1.2. Vijeće EU-a i države članice

Za usporedbu, razina i načini dijaloga s Vijećem EU-a (koji se uglavnom događa tijekom procesa donošenja odluka, ali i u fazi stavljanja politika na dnevni red¹⁰⁰) doimaju se posebno ograničenim. Ne postoje redovite i formalizirane strukture dijaloga, a kada se dijalog i dogodi, uglavnom je na *ad hoc* osnovi i na inicijativu NVO-a. Pa ipak, usredotočimo li se samo na mehanizme na razini EU-a, dobit ćemo iskrivljenu sliku stvarnosti, a ne smijemo zaboraviti kako su mnoge članice Vijeća EU-a (u daljnjem tekstu: Vijeće) uključene u snažne mehanizme dijaloga u svojim zemljama. Odnose s Vijećem karakterizira pomanjkanje dijaloga na razini EU-a, a ne odsutnost svakog dijaloga.

- ◆ **Nastanak formaliziranih odnosa s predsjedništvima Vijeća** – Neki NVO su razvili oblik dijaloga s rotirajućim predsjedništvima EU-a, koji se kreće u rasponu od sudjelovanja ili čak organiziranja važnih događanja vezanih uz političke prioritete predsjedništava, do redovitih aktivnosti vrednovanja njihovih postignuća (npr. *Testovi* Socijalne platforme i *Memorandumi* Europskoga ureda za okoliš). Način na koji je Predsjedništvo Ujedinjenog Kraljevstva organiziralo raspravu o *Memorandumu* EEB-a može se čak smatrati razvojem oblika polaganja odgovornosti, iako to umnogome ovisi o profilu predsjedništva. Predsjedništva također mogu biti uključena ili mogu podupirati specifične projekte, kao što je „ROCS“¹⁰¹, inicijativa na području upravljanja kriznim situacijama koje je svrha uskladiti pristup javnog sektora i NVO sektora u upravljanju kriznim situacijama i predložiti konkretne metodologije i prakse za holistički pristup Europske unije sukobima.
- ◆ **Redoviti dijalog s Vijećem** – Osim odnosa s predsjedništvima, redoviti sastanci između Vijeća i europskih NVO-a (kao što su sastanci koji se svake druge godine održavaju između upravnog odbora CONCORD-a i ministara vanjskih poslova ili sastanci Green-10 s ministrima za zaštitu okoliša, također svake druge godine) su rijetki i događaju se na inicijativu samih NVO-a, a u njima sudjeluje prilično malo članova Vijeća.
- ◆ **Radne skupine i specijalizirani odbori**¹⁰² – Premda su ti odbori važni akteri procesa kreiranja politika, uglavnom su zatvoreni za NVO, kao i za širu javnost. Kontakti s NVO-ima postoje, ali su neformalni i imaju jaku međuljudsku dimenziju. Jedan od rijetkih primjera ostvarivanja redovitog kontakta je kontakt između Socijalne platforme i Odbora za socijalnu zaštitu ili Europskog ureda za izgradnju mira (*European Peace Building Liaison Office*) i CIVCOM-a (Odbora za civilne aspekte upravljanja kriznim situacijama). Neki NVO se pozivaju da daju doprinos kao stručnjaci na određenim područjima, na primjer, *Amnesty International*, FIDH¹⁰³ i *Human Rights Watch*, koji imaju redovit kontakt s Radnom skupinom za ljudska prava (COHOM) prije održavanja njenih mjesečnih sastanaka, ali se dva ili tri puta na godinu sastanu i s cijelim odborom. I dok su radne skupine zatvorene za širu javnost, NVO i drugi dionici, ali i druge institucije i tijela EU-a sve više stavljaju to pitanje na dnevni red.¹⁰⁴ Unatoč visokom stupnju zatvorenosti, treba navesti i nekoliko primjera dobrih praksi, kao što je otvaranje radne skupine za održivi razvoj široj javnosti tijekom britanskog predsjedanja u drugoj polovici 2005.
- ◆ **Stalna predstavništva država članica** – Sastanci se uglavnom održavaju između stalnih predstavništava država članica i tajništava europskih NVO-a u Bruxellesu ili njihovih nacionalnih članova. Održavaju se uglavnom na *ad hoc* osnovi i vezani su uz konkretne teme. Također, obilježava ih snažna kulturna dimenzija, koja utječe na stupanj otvorenosti i kvalitetu dijaloga.
- ◆ **Glavno tajništvo** – Predsjedništvu EU-a pomaže Glavno tajništvo, koje priprema i osigurava neometano funkcioniranje Vijeća na svim razinama. Odnosi s Glavnim tajništvom uglavnom su neformalne prirode, ali je njihova kvaliteta i otvorenost različita u različitim područjima politika (ti odnosi su uspješniji u

¹⁰⁰ Istodobno, države članice imaju ključnu odgovornost u fazi provedbe.

¹⁰¹ Engl. *Role of Civil Society* (ROCS), Uloga civilnog društva. (prim. prev.)

¹⁰² Kad Vijeće usvaja prijedlog Komisije, on obično prolazi kroz Odbor stalnih predstavnika (COREPER), koji surađuje sa specijaliziranim odborima i radnim skupinama (procjenjuje se da ih ima oko 300) i priprema svoj rad na tehničkoj razini. Radne skupine i odbori sastavljeni su od predstavnika država članica, Komisije te članova Tajništva Vijeća.

¹⁰³ FIDH – *La Fédération Internationale des Droits de*

l'Homme, Međunarodni savez udruga za ljudska prava. (prim. prev.)

¹⁰⁴ Posebno obratite pozornost na Rezoluciju Europskoga parlamenta o pristupu dokumentima institucija (*European Parliament Resolution on access to the institutions' texts*), 2004/2125 (INI), <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?TYPE-DOC=TA&REF=P6-TA-2006-0122&MODE=SIP&L=EN&LSTDOC=N>; Rezoluciju Europskog parlamenta o transparentnosti Vijeća (*European Parliament Resolution on Council Transparency*), 2005/2243 (INI), <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?TYPE-DOC=TA&REF=P6-TA-2006-0121&MODE=SIP&L=EN&LSTDOC=N>.

politikama koje se odnose na vanjske poslove). Čini se kako je pomanjkanje dijaloga rezultat nedostatne transparentnosti Glavnog tajništva, ali i činjenice da ga „NVO nisu prepoznali kao svoju glavnu metu unatoč njegovoj važnoj ulozi“, kako je istaknuo jedan od ispitanika.

1.3. Europski parlament

Za razliku od dijaloga s Vijećem, kontakte između NVO-a i Europskoga parlamenta (koji je uglavnom fokusiran na fazu donošenja odluka) obilježava visok stupanj otvorenosti, napose kad su u pitanju područja koja podliježu postupku suodlučivanja. Pa ipak, stupanj njihove formalizacije ostao je nizak, unatoč tome što su se posljednjih nekoliko desetljeća razvile još neke strukture:

- ◆ **Bilateralni dijalog sa specifičnim odborima** – Određeni broj platformi NVO-a održava redovite sastanke sa stalnim odborima koji su zaduženi za glavno područje njihovih aktivnosti, na primjer Socijalna platforma, čiji se upravni odbor jedanput na godinu sastaje s Odborom za zapošljavanje i socijalna pitanja te CONCORD, koji se svake druge godine sastaje s Odborom za razvoj. NVO koji se bave ljudskim pravima, udruženi u Mrežu za ljudska prava i demokraciju (*Human Rights and Democracy Network – HRDN*) imaju stalnu strukturu za savjetovanje s Pododborom za ljudska prava EP-a (DROI). Ta se struktura naziva Kontaktna skupina za ljudska prava i omogućava NVO-ima da iznose svoja stajališta o svim temama vezanim uz rad DROI-a. Iako ne mogu zamijeniti svakodnevne sastanke o konkretnim temama, na te se sastanke gleda kao na prigodu za raspravu o širim prioritetima i za razvoj međusobnog razumijevanja.
- ◆ **Koordinacija međuskupina** – Dijalog s parlamentarnim međuskupinama obilježava nizak stupanj formalizacije i transparentnosti,¹⁰⁵ što je u suprotnosti s njihovom ulogom glavnog kanala za strukturirani dijalog između zastupnika u Europskom parlamentu (MEPs) i organizacija civilnog društva. Neformalne višestranačke grupe pružaju zastupnicima u Parlamentu prostor za raspravu o zajedničkim interesima koji nisu predmet rasprave u stalnim odborima. Tajništva međuskupina uglavnom su sastavljena od različitih vanjskih dionika (NVO-a¹⁰⁶, ali i saveza industrija ili konzultantskih tvrtki), što je veliko opterećenje za resurse, posebno kada su u pitanju NVO. I dok je utjecaj međuskupina ograničen, jer nemaju ovlasti iznositi službena stajališta Europskog parlamenta niti koristiti njegov logo, ipak ih se smatra posebno učinkovitim kanalom za učvršćivanje povjerenja i razvijanje kulture dijaloga.
- ◆ **Rasprave** organiziraju stalni odbori, a vode se o važnim zbivanjima ili temama koje se konkretno tiču organizacija civilnog društva (npr. Ustavni ugovor, Financijska uredba, Europski institut za odnose među spolovima). Iako su te rasprave važne za vidljivost, zbog jednokratne prirode ne smatraju se dovoljno dobrom osnovom za razvijanje stabilnijih i dugotrajnijih odnosa. K tome, potrebno je objasniti razloge zbog kojih se određene mreže pozivaju na rasprave i druga službena savjetovanja.

Zanimljivo je napomenuti kako mnogi ispitanici smatraju da formalizacija odnosa s Europskim parlamentom nije prioritet. Ono što bi željeli jest stvaranje odnosa povjerenja, koji su sada poljuljani zbog pogoršane klime odnosa s nekim političkim skupinama.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Na stranici Europskoga parlamenta ne postoji popis međuskupina, što se može objasniti činjenicom da one nisu službena tijela EP-a. Službena nisu ni pravila koja uređuju osnivanje međuskupine, koja su bila promijenjena 2004.

¹⁰⁶ Spomenut ćemo samo nekoliko: Međuskupina za zdravlje i zaštitu potrošača, koju od 2005. koordiniraju Europski savez za javno zdravlje – ESJZ (*European Public Health Alliance – EPHA*) i Europski ured za zaštitu potrošača BEUC (*Bureau Européen des Unions des Consommateurs*): <http://intergroup.ephpa.org/>. Opis poslova te međuskupine može se naći na: http://intergroup.ephpa.org/IMG/pdf/HCI_ToR.pdf. Međuskupinu za osobe s invaliditetom, osnovanu 1980., koordinira Europski forum osoba s invaliditetom (*European Disability Forum*): <http://www.edf-feph.org/apdg/index-en.htm>. Međuskupinu za borbu protiv rasizma i različitost

koordinira Europska mreža za borbu protiv rasizma: <http://www.enar-eu.org/anti-racism-diversity-intergroup/index2.html>.

¹⁰⁷ Primjer je Pisana izjava o financijskoj transparentnosti NVO-a i socijalnih partnera, koju je rujna 2005. podnijela zastupnica desnog centra u Parlamentu, Silvana Koch-Mehrin. U prijedlogu se izražava zabrinutost zbog toga što „mnogi NVO ne prakticiraju nužnu financijsku transparentnost“, te zbog „činjenice kako je nerazmjerno mnogo NVO-a neprijateljski nastrojeno prema globalizaciji i gospodarskom razvoju, financiran od strane vlada i europskih tijela, kao što je Europska komisija“. Prijedlog je podupro samo 71 član Europskog parlamenta, pa on nije prošao. Međutim, nekoliko mjeseci poslije, Graham Watson, predsjednik skupine Saveza liberala i demokrata za Europu (ALDE), podcrtao je u odgovoru europskom uredu *Amnesty Internationala* kako „njene osjećaje dijele, u različitoj mjeri, mnogi kolege (u ALDE-u)“.

Europski gospodarski i socijalni odbor (EESC)

Ugovor iz Nice unaprijedio je ulogu EESC-a kao posrednika između organiziranog civilnog društva i donositelja odluka u Uniji te je precizirao kako se EESC sastoji od „različitih predstavnika gospodarskih i socijalnih komponenata organiziranog civilnog društva“ (članak 257.). Time mu je, kako na to gleda EESC, dana veća odgovornost za „organizaciju rasprava između predstavnika civilnog društva različitih motivacija“ i olakšavanje strukturiranog i trajnog dijaloga europskih organizacija i mreža organiziranog civilnog društva i institucija EU-a¹⁰⁸. Tako EESC olakšava dijalog unutar civilnog društva, ali i između civilnog društva i institucija, i to kroz četiri glavna kanala:

♦ **Članstvo u III. skupini** – Uz poslodavce (I. skupina) i zaposlenike (II. skupina), EESC okuplja 99 predstavnika „drugih dijelova civilnog društva“¹⁰⁹. Članove III. skupine nominira Vijeće, na prijedlog nacionalnih vlada (dakle, ne na prijedlog samoga civilnog društva). Iako bi broj nominiranih u svakoj od te tri skupine trebao biti jednak, svaka država članica ima pravo odlučiti o sastavu svojeg izaslanstva, naročito o raspodjeli mjesta za poslovni sektor i neprofitne organizacije, zbog čega su u izaslanstvima manjih zemalja neprofitne organizacije često podzastupljene. Članovi III. skupne sudjeluju u osobnom svojstvu i ne smiju biti vezani bilo kojim obvezujućim uputama.

♦ **Sudjelovanje u savjetovanjima, raspravama i konferencijama EESC-a** – EESC ima sve veću ulogu u organiziranju savjetovanja, konferencija i rasprava¹¹⁰ u partnerstvu s drugim institucijama, posebice s Komisijom. Premda ta događanja doista pružaju mogućnost razvijanja dijaloga unutar samog civilnog društva, uloga EESC-a kao posrednika između institucija EU-a i civilnog društva otvara mnoga pitanja, među ostalim i ono o mogućem slabljenju utjecaja, te o tome kako se zaključci rasprava mogu „filtrirati“ prije nego što dođu do onih koji donose odluke.

♦ **Sudjelovanje u radu skupina stručnjaka**, koje uspostavlja EESC, koje se bave specifičnim prijedlozima politika ili projekata.

♦ **Sudjelovanje u Skupini za vezu** – EESC je 2004. godine osnovao Skupinu za vezu između EESC-a i „predstavnika glavnih sektora europskog organiziranog civilnog društva“¹¹¹. Skupina za vezu sastoji se od predstavnika EESC-a i 14 predstavnika organizacija civilnog društva i djeluje prvenstveno kao tijelo koje olakšava dijalog unutar civilnog društva i s EESC-om. Skupina za vezu također organizira rasprave i seminare te pruža stručne savjete o temama vezanim uz sudioničku demokraciju i međusektorska pitanja (npr. financijsku uredbu, Lisabonsku strategiju te financiranje). Premda Skupina za vezu može pružiti važnu „dodanu“ vrijednost razvijanjem dijaloga unutar civilnog društva jer stvara prilike za dijalog, postoje problemi vezani uz multiplikaciju foruma za raspravu te njihov konkretni utjecaj.

Postoje brojne prepreke koje EESC-u mogu onemogućiti da ima jaču ulogu u civilnom dijalogu EU-a, ponajprije potreba za općom refor-

¹⁰⁸ Europski gospodarski i socijalni odbor: *Opinion on the representativeness of European civil society organisations in civil dialogue*, 14. veljače 2006. *Protokol o suradnji*, koji su studenoga 2005. potpisali Europska komisija i EESC, potvrdio je „ulogu Odbora kao institucionalnog posrednika između institucija EU-a i organiziranog civilnog društva“, te navodi kako „Komisija podupire opredijeljenost Odbora da osnaži dijalog s civilnim društvom, ako nikako drugačije, onda kroz Skupinu za vezu koju je uspostavio“.

¹⁰⁹ „Mala poduzeća, obrtnički sektor, strukovna udruženja, zadruge i neprofitne organizacije, organizacije za zaštitu potrošača, organizacije za zaštitu okoliša, udruge koje zastupaju obitelj, volonterske udruge, osobe s invaliditetom, znanstvene i akademske zajednice i nevladine organizacije.“

¹¹⁰ Na primjer, rasprava o Ustavnom ugovoru, koju je u studenom 2004. organizirao zajedno s Europskim parlamentom, te forum dionika *Premoščivanje jaza: Kako približiti Europu i njezine građane?*, organiziran u suradnji s Europskom komisijom u studenom 2005.

¹¹¹ Mandat skupine za vezu može se naći na: http://www.esc.eu.int/sco/group/documents/Reunion_constitutive_en.pdf:

1. Razmjena informacija i stajališta o radnim programima i važnim događanjima.
2. Identifikacija tema koje su prikladne za suradnju i u kojima je ona moguća.
3. Ispitati provedivost i praktična rješenja povećanja uključenosti mreža u savjetodavni rad EESC-a.
4. Savjetovanje ili suradnja na pripremanju određenih rasprava, seminara, konferencija itd.
5. Proučavanje bilo kojih drugih tema od zajedničkog interesa, npr. u kontekstu dijaloga s institucijama EU-a:
 - uloga organiziranog civilnog društva u demokratskom životu Unije
 - tumačenje i provedba članka I-47. nacrtu Ustavnog ugovora o načelu sudioničke demokracije: kako sudioničku demokraciju provesti u djelo i kako organizirati civilni dijalog
 - reprezentativnost organizacija civilnog društva koje ne ubrajamo u socijalne partnere
 - financiranje NVO-a.“

Popis članova EESC-a može se naći na: <http://www.esc.eu.int/sco/group/documents/list.doc>.

mom EESC-a kako bi ojačao svoju legitimnost (posebice u postupku imenovanja) te potreba za većom transparentnošću članstva u Skupini za vezu. „Ravnoteža ovlasti“ između različitih institucija i tijela također će imati važnu ulogu za njegovu budućnost jer će se neke organizacije usmjeriti na tijela EU-a za koja se smatra da su utjecajnija od EESC-a. Tako su brojni NVO odlučili da se ne žele uključiti u Skupinu za vezu, onakvu kakva je sada. To su među ostalim odlučile organizacije za ljudska prava okupljene u veliku Mrežu za ljudska prava i demokraciju te organizacije za zaštitu okoliša, članice *Green 10*¹¹².

Odbor regija

Odnosi s Odborom regija razvijeni su prije svega na *ad hoc* osnovi, usprkos snažnim zajedničkim interesima, naročito kad se radi o temama kao što su održivi razvoj, socijalna kohezija i kultura.

2. Pomanjkanje koherentnog pristupa između i unutar institucija

Ono što u ovom pregledu najviše upada u oči jest nepostojanje zajedničkog pristupa *između*, ali i *unutar* institucija Europske unije, što ovisi i o tome o kojoj vrsti procesa kreiranja politika je riječ. Trenutačno se civilni dijalog kreće od razmjene informacija i savjetovanja do stvarnog sudjelovanja, a svaki taj postupak pruža različite mogućnosti utjecanja na kreiranje politika. Ta je „šarena“ slika posljedica stapanja političkih i institucionalnih, ali i političkih, povijesnih i kulturoloških čimbenika, koji snažno djeluju jedni na druge.

2.1. Neravnoteža u fazama procesa stvaranja politika

Najrazvijeniji civilni dijalog na razini EU-a odvija se u fazi donošenja odluka (napose u razdoblju kada se sastavljaju prijedlozi politika), a odmah iza nje je faza stavljanja politika na dnevni red. Formalno uključivanje u dijalog u fazi provedbe ili u fazi vrednovanja još je ograničeno. U svim tim fazama dijalog ima specifičnu funkciju, kao što prikazuje ova tablica:

Povezivanje faza kreiranja politika i „funkcija“ trećeg sektora ¹¹³	
Faza kreiranja politike	Potencijalno relevantne „funkcije“ trećeg sektora
Stavljanje politika na dnevni red	Zagovaranje, inovativnost (katalizatori promjena)
Donošenje odluka	Zagovaranje, inovativnost (katalizatori promjena)
Provedba	Pružanje usluga, izgradnja zajednice
Vrednovanje	Zagovaranje
Učinci povratnih informacija između faza	Sinergija kao rezultat multifunkcionalnosti (Evers, 1993.)

Izvor: KENDALL, J., *Third Sector European Policy: Organisations between market and state, the policy process and the EU*.

¹¹² U svojem stajalištu o Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, objavljenom u svibnju 2005., tadašnji G-9 je izjavio: „Prije godinu dana, G-9 (tadašnji G-8) bio je pozvan priključiti se Skupini za vezu europskih organizacija civilnog društva, pod pokroviteljstvom EESC-a. G-8 je odlučio to ne učiniti. Nije nam bilo jasno onda, pa tako ni sada, koja bi bila praktična korist tog uloženo vremena jer G-8 može na druge načine raspraviti teme od zajedničkog interesa s drugim europskim organiza-

cijama civilnog društva, bez posredovanja treće strane (primjer: Kontaktna skupina civilnog društva). Također, ne želimo pridonijeti mogućoj tendenciji davanja snažnije uloge EESC-u, koja bi, na koncu, skupinama kao što je Green 9 mogla ograničiti mogućnosti za izravna savjetovanja s Komisijom i drugim institucijama. A i morali bismo uložiti mnogo vremena u trenutku kad su naši zaposlenici ionako prezaposleni.“

¹¹³ Kendall, J., *op. cit.*

Ta je neravnoteža civilnog dijaloga na razini EU-a u različitim fazama kreiranja politika posljedica činjenice da je dijalog još uvijek uglavnom usredotočen na Komisiju, koja je glavni motor procesa donošenja odluka, ali može biti i odraz općenite prirode procesa kreiranja politika u EU, koji još uvijek stavlja veliki naglasak na propise na razini EU-a¹¹⁴.

Međutim, s razvojem okvirnih propisa¹¹⁵ i neobvezujućih normi (*soft law*)¹¹⁶, kao i unapređivanjem kulture praćenja i vrednovanja, postoji mogućnost za jačanje civilnog dijaloga i u drugim fazama procesa stvaranja politika.

2.2. Različitost između institucija

Dijalog koji se uglavnom usredotočuje na Komisiju – Sliku civilnog dijaloga na razini EU-a obilježava velika različitost pristupa civilnom dijalogu između pojedinih institucija, posebice onih koje čine institucionalni trokut: Europska komisija – Europski parlament – Vijeće. Formalni, ali i manje formalni mehanizmi dijaloga su, prije svega, razvijeni s Komisijom, koja se općenito smatra najaktivnijom institucijom. I dok se Europski parlament također smatra institucijom koja je vrlo otvorena za NVO i njihove interese, većina odnosa događa se na neformalnoj ili *ad hoc* osnovi, vezano uz specifične teme. Glavnom preprekom za uspostavljanje „kulture“ dijaloga s EP-om čini se da je ostvarivanje horizontalne strukture zbog prevage stranačkih i nacionalnih interesa pri donošenju odluka. Vijeće se često prikazuje kao najzatvorenija institucija, „nedirnuta konceptom dijaloga“, kako je istaknuo jedan ispitanik. Također, kad je u pitanju Vijeće, problemi koji muče NVO vezani uz njegov rad veći su od problema koje imaju s drugim institucijama, odnosno, tiču se poboljšanja transparentnosti i pristupa dokumentima a ne oblika ili kvalitete dijaloga.¹¹⁷ Stoga ne iznenađuje da odnose s Vijećem obilježavaju snažni međuljudski i kulturološki aspekti, pa je širina i kvaliteta dijaloga mnogo veća sa zemljama koje imaju veću kulturu otvorenosti unutar svoj nacionalnih uprava (to su naročito zemlje sjeverne Europe). Navedeno je u suprotnosti sa stajalištem Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora, koji sebe sve više doživljava kao prvaka civilnog dijaloga (kroz razvoj strukturiranih interakcija) i izvor nadahnuća za druge institucije.¹¹⁸

Tehničko i političko pitanje, a ne pitanje pravne prirode? Čini se da je nepostojanje sveobuhvatnog pravnog okvira¹¹⁹ prije *posljedica* nego *uzrok* tako različitih stajališta, koji treba potražiti u postojanju otvorene strukture mogućnosti kao i u mogućnosti stvarnog utjecaja u procesu kreiranja politika.

Potreba za jačim doprinosom u fazi donošenja odluka – Snažan poticaj za dijalog je potreba za specijaliziranim doprinosom u ranoj fazi procesa kreiranja politika, a to je upravo faza u kojoj je Komisija najaktivnija. Komisiju motivira potreba za stručnim doprinosom (Komisija se uglavnom sastoji od nespecijaliziranih službenika čija se zaduženja redovito mijenjaju), ali i želje da se „testiraju“ prijedlozi politika kako bi se osigurao određeni stupanj konsenzusa u ranoj fazi procesa. NVO smatraju da je to odnos u kojem su obje strane na dobitku jer se doprinos u ranoj fazi procesa stvaranja politika smatra najisplativijim.

Civilni dijalog kao čimbenik legitimnosti? Potreba za stručnim doprinosom sama po sebi nije dostatno opravdanje za visok stupanj formalizacije civilnog dijaloga (što ilustrira i, uglavnom, *ad hoc* pristup Europskog parlamenta civilnom dijalogu, iako i on traži stručni doprinos civilnog društva). Još jedan snažan poticaj razvoju civilnog

¹¹⁴ Majone, G., *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996.

¹¹⁵ Koje je već započelo sredinom 1980-ih, kao dio „novog pristupa“ propisima i međusobnom priznavanju.

¹¹⁶ Za razliku od *hard law*, *soft law* se temelji na „pravilima ponašanja koja nemaju pravno obvezujuću snagu, ali unatoč tome mogu imati praktične učinke“. Snyder F., *Soft Law and Institutional Practice in the EC* u Martin S., *The Construction of Europe*, Kluwer Academic Publishers, 1994.

¹¹⁷ Iako se priroda odnosa s Vijećem znatno poboljšala sa zakonom o pristupu dokumentima, uključujući bolji pristup zapisnicima radnih skupina, općenito se smatra nedostatnom za osiguravanje stvarne sudioničke demokracije. To se posebno odnosi na dugo razdoblje koje treba proći kako biste ostvarili pristup dokumentima, kao i na zatvorenost radnih skupina i COREPER-ovih Odbora za postupke i Odbora za mirenje, koji igraju ključnu ulogu u zakonodavnom procesu. Budući da, unatoč inicijativi iz prosinca 2005., britansko predsjedništvo nije uspjelo izmijeniti Pravilnik Vijeća, transparentnost Vijeća i pristup dokumentima trebali bi biti visoko na listi prioriteta finskog predsjedništva, koje počinje u srpnju 2006.

¹¹⁸ Kao što je prikazano u nedavno objavljenom Stajalištu EESC-a o reprezentativnosti organizacija civilnog društva koje sudjeluju u dijalogu civilnog društva: http://eescopinions.esc.eu.int/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\sous-comite\sc023%20representativite%20org%20sco%20contexte%20dialogue%20civil\ces240-2006_ac.doc&language=EN.

¹¹⁹ Iako je Bijela knjiga o upravljanju pozvala Europski parlament i Vijeće EU-a da preispitaju svoje prakse te da do 2004. daju doprinos općem referentnom okviru za savjetovanje, te unatoč međuinstitucionalnom sporazumu iz lipnja 2003. o „Inicijativi za bolje donošenje zakona“, postojeći zakonodavni okvir odnosi se uglavnom na prakse Komisije.

dijaloga, čini se, njegova je mogućnost da bude čimbenik legitimnosti. Tu hipotezu ilustrira niska razina strukturiranog dijaloga s onim institucijama za koje se smatra da imaju najveću legitimnost (tj., Vijeće i Europski parlament¹²⁰), dok je posebno razvijen unutar dvaju tijela koja se suočavaju s nedostatkom legitimnosti, a to su Komisija¹²¹ i Europski gospodarski i socijalni odbor¹²². Nadalje, to se odražava i u činjenici da se civilni dijalog znatno razvio posljednja dva desetljeća, kada se legitimnost tih dvaju tijela sve više dovodila u pitanje¹²³. No, moramo biti svjesni kako potencijal formalnog civilnog dijaloga da bude čimbenik legitimnosti može postati prepreka njegovu vlastitom razvoju, a ne treba zanemariti ni strahove da bi formalni civilni dijalog mogao narušiti položaj određene institucije u procesu kreiranja politika. To se posebno odnosi na Europski parlament, koji se, unatoč tome što redovito podupire volonterske organizacije, prvotno usprotivio uspostavi pravne osnove za civilni dijalog u Ugovoru iz Amsterdama jer se bojao da će u procesu dijaloga biti ostavljen po strani¹²⁴, kao što je to djelomice bio slučaj sa socijalnim dijalogom.

Ravnoteža moći između institucija i strateške odluke NVO-a – Stvarni razvoj dijaloga ne ovisi samo o odlukama koje donose institucije, nego i o strategiji samih NVO-a. Raspoložuci ograničenim resursima za sudjelovanje u fragmentiranim procesima s institucijama EU-a, NVO su skloni ulagati resurse u procese za koje smatraju da su najisplativiji, odnosno, ponajprije one s Komisijom (uzimajući u obzir mogućnost doprinosa u ranoj fazi), a tek zatim u procese s ključnim akterima zakonodavnog procesa (Europskim parlamentom i Vijećem). Unatoč visokom stupnju otvorenosti, Europski gospodarski i socijalni odbor ipak se percipira samo kao organizator određenih događanja, a ne kao važna politička meta.

2.3. Različitosti s obzirom na područja politika

Osim velike razlike između institucija, stupanj i oblici interakcija razlikuju se i unutar samih institucija, a oblika dijaloga ima najmanje toliko koliko i različitih nadležnosti unutar djelokruga rada EU-a.

Povijesni put – Visoka razina strukturiranog dijaloga može se naći u povijesno najstarijim politikama EU-a, a to se ponajprije odnosi na politiku zaštite okoliša (koja je u nadležnosti EU-a od Jedinstvenoga europskog akta iz 1986., a već prilično dobro razvijena i u 1970-ima), razvojnu politiku (u sklopu koje je suradnja s NVO-ima počela potpisivanjem Konvencije iz Loméa 1975.)¹²⁵ i politiku ravnopravnosti žena i muškaraca (koja je u nadležnosti Zajednice od potpisivanja Ugovora iz Rima 1957.), a manje formalizirane interakcije postoje u područjima kao što su pravda, sloboda i sigurnost ili kultura, koje su svoj ugovorni temelj dobile tek 1990-ih. Međutim, sam vremenski čimbenik ne nudi dovoljno dobro objašnjenje, što se može vidjeti na primjeru brzog rasta dijaloga u sektoru javnog zdravstva ili međunarodnih odnosa i prilično visoke razine strukturiranog dijaloga u socijalnim politikama, gdje se glavni razvoj politike dogodio 1990-ih.

Vrste nadležnosti EU-a – U usporedbi sa 2. i 3. stupom (Zajednička vanjska i sigurnosna politika i Pravda, sloboda i sigurnost)¹²⁶, najstrukturiranije odnose možemo naći u 1. stupu (nadležnosti Zajednice) zbog pokretačke uloge Komisije u „metodi zajednice“. Time se može objasniti i razvoj dijaloga u područjima kao što su migracije i azil, koja se postupno integriraju u metodu zajednice od potpisivanja Ugovora iz Amsterdama, koji je stupio na snagu 1999. Također, čini se kako je dijalog razvijeniji na područjima u

¹²⁰ Legitimnost Europskoga parlamenta zasniva se na jasnom mandatu i mehanizmima odgovornosti prema građanima. Međutim, moramo podsjetiti na fragmentarnu prirodu odgovornosti Vijeća, koja se zasniva na nacionalnim interesima i mehanizmima.

¹²¹ Uglavnom zbog njenog tehnokratskog pristupa i pristupa temeljenog na znanju, kao i pomanjkanja političke odgovornosti (unatoč pravu Europskog parlamenta na izglasavanje nepovjerenja).

¹²² To se uglavnom pripisuje postupku nominacije njegovih članova, ali i prilično niskoj razini političkog utjecaja.

¹²³ Kao što sugerira S. M. Lipset u svojoj definiciji: „spособnost nekog sustava da stvori i održava vjerovanje kako su postojeće političke institucije najprikladnije za dano društvo“, na legitimnost se ne bi trebalo gledati kao na nešto apsolutno; ona je konstrukt koji proizlazi iz procesa legitimacije. Tako se legitimnost političkog sustava može s vremenom razvijati, ali i dovoditi u pitanje.

Primjer za to je Komisija tijekom 90-ih godina prošlog stoljeća, koje karakterizira kraj „permisivnog kompromisa“, kada je gospodarska uspješnost EU-a u određenoj mjeri zasjenila nizak demokratski karakter Komisije kao institucije. Izvor: Lipset, M. S.: *Political man* (prošireno izdanje), John Hopkins University Press, Baltimore, 1981.

¹²⁴ Obradovic, D.: *The distinction between the social and the civil dialogue in the European Union*, u *Current Politics and Economics of Europe*, br. 9 (1) 36-64, 1999. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w19/Obradovic.PDF>, str. 12.

¹²⁵ To objašnjava zašto je Europski ured za okoliš osnovan već 1974., a CLONG, prethodnik CONCORD-a, Saveza NVO-a za pomoć i razvoj, 1976.

¹²⁶ Čini se kako je suradnja s Vijećem razvijenija u tim stupovima, nego u prvom stupu. To se odražava i u višem stupnju interakcija NVO-a koji rade na pitanjima ljudskih prava i izgradnje mira i Vijeća, u usporedbi s drugim sektorima.

kojima EU ima isključivu nadležnost (područje trgovine, na primjer) i u kojima dijeli nadležnost s državama članicama (npr. okoliš, razvoj, socijalna politika, ravnopravnost žena i muškaraca, migracije, vize, azil), nego na područjima u kojima se nadležnost EU-a odnosi samo na pružanje potpore (npr. kultura). Međutim, činjenica kako bi specifična pitanja (kao što su ravnopravnost žena i muškaraca, okoliš, zaštita potrošača, javno zdravstvo, kultura, borba protiv siromaštva) trebala biti horizontalno integrirana u sve politike zajednice, otvara mogućnost za širi civilni dijalog koji nije vertikalno ograničen područjem politike.

Instrumenti politika i regulatorni instrumenti – Opseg instrumenata politika EU-a poprilično je širok i proteklog se desetljeća znatno razvio, a kreće se od neregulatornih (npr. akcijski programi i strukturni fondovi) do regulatornih instrumenata (posebice, socijalnog dijaloga, zakonodavstva, i odnedavno, Otvorene metode koordinacije). Čini se kako je civilni dijalog posebno razvijen u područjima u kojima EU ima regulatorne nadležnosti, što se djelomice može objasniti time što se analiza učinaka uglavnom provodi kod zakonodavnih inicijativa. Međutim, to ne znači da je dijalog ograničen na pravno obvezujuće propise. Pojavili su se novi *soft law* instrumenti, kao što je Otvorena metoda koordinacije, na područjima socijalne politike, zapošljavanja, mladih i cjeloživotnog učenja, ali i imigracija, koja naročito naglašava uključivanje civilnog društva na razini EU-a, ali i na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, te na taj način otvara mogućnost za novu vrstu višerazinskog civilnog dijaloga. Niža razina civilnog dijaloga na području kulture govori o poteškoćama razvijanja interakcija kada se instrumenti politike uglavnom svode na programe zajednice. Pored toga, u nekim su područjima politika uspostavljeni specifični okviri za dijalog, posebice u politikama razvoja¹²⁷ i okoliša.

Aarhuška konvencija¹²⁸: unapređivanje sudjelovanja u pitanjima koja se odnose na okoliš

Od 2005. Europska unija je stranka Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša¹²⁹ Gospodarskog povjerenstva Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE), koja je usvojena 1998. Posebice, stranke u Konvenciji trebale bi osigurati:

- Ostvarivanje prava svih na informacije o okolišu s kojima raspolažu tijela vlasti („**pristup informacijama o okolišu**“). Podnositelj zahtjeva ima pravo dobiti te informacije najkasnije mjesec dana po podnošenju zahtjeva, bez obveze objašnjenja razloga zahtjeva. K tome, tijela vlasti su, prema Konvenciji, dužna širiti informacije o okolišu kojima raspolažu.

- Ostvarivanje prava na sudjelovanje u odlučivanju o okolišu. Tijela vlasti moraju osigurati rješenja koja će omogućiti javnosti na koju određeno pitanje utječe i nevladinim organizacijama za zaštitu okoliša davanje primjedbi na, primjerice, projekte koji utječu na okoliš, ili planove i programe koji se odnose na okoliš. Te se primjedbe uzimaju u obzir pri donošenju odluka, te se dostavlja informacija o konačnoj odluci i razlozima na kojima se temelji („**sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša**“).

- Ostvarivanje prava na pristup postupku ocjene kako bi se osporile odluke koje su donesene bez poštovanja prethodnih dvaju prava ili zakon o okolišu općenito („**pristup pravosuđu**“).¹³⁰

Sudjelovanje u međunarodnim forumima uređeno je Smjernicama iz Almatyja, usvojenim u svibnju 2005., koje se na zahtjev država članica ne primjenjuju na Europsku uniju. Međutim, nedavno je usvojena Uredba o primjeni Aarhuške konvencije na EU institucije. Prema navodima organizacija koje se bave okolišem, Uredba ne provodi dovoljno Konvenciju jer nije dovoljno omogućen pristup pravosuđu. Međutim, Aarhuška je konvencija polučila rezultate i prije stupanja uredbe na snagu, a primjer za to je Opća uprava za okoliš, koja na sustavniji način organizira savjetovanja i objavljuje dokumente.

¹²⁷ Europska komisija je 2004. objavila dokument *Guidelines on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the development dialogues and consultations*, koji se može naći na: http://ec.europa.eu/comm/development/body/organisation/docs/guidelines_principles_good_practices_en.pdf.

¹²⁸ <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>

¹²⁹ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

¹³⁰ Cjeloviti tekst Zakona o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koji je Hrvatski sabor usvojio 13. prosinca 2006., može se naći na web stranicama *Narodnih novina*: <http://www.nn.hr/clanci/medjunarodni/2007/002.htm> (prim. prev.)

Razina organiziranosti civilnog društva – Razvoj civilnog društva ne može se promatrati odvojeno od razine i vrste organiziranosti samog civilnog društva u specifičnim područjima, posebice od triju međusobno usko povezanih čimbenika: postojanja europskih platformi, količine resursa i vrste resursa. Postojanje čvrste europske mreže, koju se smatra legitimnom i reprezentativnom, pruža snažan poticaj za razvoj oblika strukturiranog dijaloga, to više ako ta organizacija ima resursa i kapaciteta za uključivanje i za preuzimanje uloge posrednika u širem civilnom društvu. Međutim, ne može se previdjeti uloga (uključujući financijsku) koju u razvoju takvih platformi ima Komisija. I zaista, formalne odnose s Komisijom (posebice na bilateralnoj razini) uglavnom imaju one mreže kojima dio troškova poslovanja financira Komisija.¹³¹

Zaključak: Poteškoća s racionalizacijom procesa

Cjelovita, opća slika dijaloga između NVO-a i institucija EU-a prikazuje *ad hoc* razvoj i bujanje različitih procesa, prije nego koherentan i sveobuhvatan pristup. Kad je posrijedi razvoj događaja u budućnosti, trebalo bi uzeti u obzir sljedeća pitanja, posebice ako članak 47. Ustavnog ugovora ikada stupi na snagu:

- ◆ Gdje završava sudionička demokracija i počinje stručno savjetovanje? Koji procesi trebaju biti otvoreni široj javnosti?
- ◆ Koju vrstu/vrste savjetovanja treba primijeniti na različite politike i u različitim fazama procesa kreiranja politika?
- ◆ Treba li dijalog biti razvijeniji nakon faze razvoja prijedloga ili bi to oslabilo položaj najlegitimnijih institucija, odnosno Vijeća i Europskoga parlamenta?
- ◆ Odsutnost zajedničkog pristupa između institucija ima za posljedicu preklapanje različitih faza procesa kreiranja politika, ali i preklapanje između institucija, zbog čega i NVO i institucije nepotrebno rasipaju svoje resurse. Treba li se taj pristup racionalizirati? Koje su opasnosti zanemarivanja specifičnih pristupa svake institucije?
- ◆ Treba li razviti više struktura za horizontalni dijalog između samih organizacija civilnog društva?

¹³¹ Iako treba napomenuti da troškove poslovanja organizacije ne financiraju uvijek Opće uprave s kojima NVO stupaju u dijalog: na primjer, Socijalna platforma financira se iz programa "Aktivno europsko građanstvo", kojim upravlja Opća uprava za obrazovanje i kulturu.

3. POGLAVLJE – KAKO POSTIĆI UČINKOVITOST: UNAPREĐENJE POSTOJEĆIH PRAKSI

Polazeći od pet Minimalnih standarda za savjetovanje, svrha je ovog poglavlja dati pregled učinkovitosti praksi civilnog dijaloga na razini EU-a te ispitati može li ih se unutar postojećeg institucionalnog okvira unaprijediti.¹³² Svrha ovog poglavlja, koje se temelji na nizu provedenih intervjua, nije dati sveobuhvatnu procjenu učinkovitosti već istaknuti neka najčešća iskustva koja su imali europski NVO u interakcijama s institucijama EU-a, kao i primjere dobrih praksi. U razmatranje su uzeta četiri glavna aspekta:

- ◆ Pruža li sam proces mogućnost za široko sudjelovanje?
- ◆ Vodi li se dijalog o najvažnijim pitanjima?
- ◆ Vraća li dijalog građane u proces kreiranja politika?
- ◆ Ima li civilni dijalog kakav učinak? Kako utječe na proces kreiranja politika?

1. Proceduralni aspekti: potreba za unapređenjem osjećaja vlasništva nad procesom, jasnoće i koherentnosti

Proceduralni aspekti igraju ključnu ulogu u nastojanju da pristup civilnom dijalogu nemaju samo malobrojni sretnici. I dok je za promicanje jasnoće i koherentnosti moguće donijeti jasne preporuke, teško je pomiriti težnje za osiguranjem kvalitetnog i fokusiranog doprinosa i otvaranje procesa.

1.1. Nedovoljno poznavanje postojećeg okvira za sudjelovanje

Većina intervjuiranih NVO-a usredotočena je na pitanja vezana uz politike a ne na upravljanje, što u većini slučajeva ima za posljedicu nedovoljnu informiranost o općem okviru sudioničke demokracije. Eklatantan primjer su Minimalni standardi, o kojima se uglavnom vrlo malo zna. Premda je malo ispitanika izjavilo da „nisu nikad čuli za njih“, većina nije znala njihov točan sadržaj. Samo se nekoliko ispitanika u svojem radu koristilo njima, uglavnom kroz negativan, a ne aktivan pristup (odnosno, u slučajevima kad se načela i standardi nisu poštovali) i vezano uz probleme s vremenskim ograničenjima. Tu situaciju može objasniti pet glavnih čimbenika:

- ◆ nepostojanje primjerenih sredstava komuniciranja koja bi promicala razumijevanje i „osjećaj vlasništva“ nad tim standardima
- ◆ poteškoće u tumačenju njihovog područja primjene
- ◆ poteškoće pri procjenjivanju jesu li kriteriji ispunjeni i poteškoće u osporavanju takve procjene
- ◆ poteškoće osiguravanja provedbe te samim time smanjena motivacija da ih se koristi
- ◆ potreba za razvijanjem usuglašenog poimanja standarda između NVO-a i Komisije.

Iako neki ispitanici sumnjaju u konkretan utjecaj tih standarda, postignut je konsenzus o potrebi za povećanjem svijesti i konkretnog znanja koji će NVO-ima omogućiti služenje tim standardima kao pravim instrumentima sudjelovanja.

1.2. Jasan sadržaj

Jasan sadržaj procesa savjetovanja (Standard A): „Sve komunikacije vezane uz savjetovanje trebaju biti jasne i precizne, te trebaju sadržavati sve potrebne informacije kako bi olakšale davanje odgovora.“

¹³² Ovo poglavlje se uglavnom bavi odnosima s Komisijom, s kojom su razvijeni najformalniji kanali. Osim ako se izrije-
kom ne istakne, komentari i preporuke koji slijede odnose se upravo na Komisiju. Osim toga, namjera ovog poglavlja
nije bila pružiti relevantno sveobuhvatno vrednovanje praksi na nacionalnoj razini – dijalog na nacionalnoj razini bit
će obrađen u petom poglavlju.

Pronalaženje prave ravnoteže između stručnosti i širokog sudjelovanja – Mreže na razini EU-a koje raspolažu stručnim/tehničkim znanjem uglavnom smatraju taj kriterij zadovoljavajućim. Međutim, i NVO i institucije EU-a suočavaju se s problemima u uspostavljanju ravnoteže između stručnosti i sudjelovanja. Kada se proces želi otvoriti nacionalnim organizacijama i široj javnosti (ponajprije u slučaju otvorenih savjetovanja), postavljena pitanja uglavnom su zatvorenijeg tipa ili poluvođena, navodno pristupačnosti radi, što se često smatra preprekom za pružanje konstruktivnog i inovativnog doprinosa. U konkretnom slučaju otvorenih savjetovanja, ispitanici ističu kako su u njima pomiješana „tehnička“ i „politička“ pitanja, prilagođena različitim vrstama mreža (posebice EU/nacionalnim). Bolja diferencijacija između tehničke i političke razine mogla bi olakšati služenje takvim upitnicima,¹³³ a ono bi se moglo poboljšati pružanjem sustavnijih i obuhvatnijih informacija, na primjer, linkova na ključne dokumente i širi politički kontekst savjetovanja. Jezik i dostupnost još su uvijek ključne prepreke za povećanje sudjelovanja. Posebice, otvorene konzultacije premalo se vode na nekoliko službenih jezika i premalo se temelje na kanalima savjetovanja koji su dostupni osobama s invaliditetom.

Pomanjkanje zamaha i jasnoće – S iznimkom specifičnih procesa kao što je Konvencija o budućnosti Europe, civilni dijalog često se doživljava kao proces koji nema kraja i kojem nedostaje zamaha. Ono što bi pomoglo NVO-ima da daju potpun i pravodoban doprinos jesu sustavnije informacije o ciljevima savjetovanja, o načinima na koje će se doprinosi NVO-a razmatrati i uzimati u obzir te detalji o idućim fazama procesa. **Mape puta**,¹³⁴ uspostavljene 2005., predstavljaju obećavajući razvoj događaja u tom smjeru. Međutim, sadržavaju premalo informacija o akterima i procedurama. Također, one su statični dokumenti,¹³⁵ a ne interaktivni instrumenti koji pružaju najnovije informacije o evoluciji procesa stvaranja politika.

Kako da proces bude jasniji i transparentniji: Dokument o opsegu rada (Scoping Paper) DG SANCO-a

Srpnja 2005. DG SANCO (Opća uprava za zdravstvo i zaštitu potrošača) uveo je Dokumente o opsegu rada, čija je svrha u jednom dokumentu obuhvatiti sve informacije potrebne za raspravu i pokretanje inicijative, od njenog začetka do provedbe. Dokument o opsegu rada moraju imati svi zakonodavni akti i nezakonodavne inicijative koje trebaju postati odluka Komisije. Svaki od tih dokumenata treba sadržavati informacije o tome tko će biti uključen u savjetovanje i o čemu, te kako je savjetovanje zamišljeno i kada ga treba provesti.¹³⁶

Povrh toga, DG SANCO je uključio dionike procesa u skupinu za stručnu procjenu, kojom predsjedava generalni direktor Opće uprave, Robert Madelin. Svrha skupine za stručnu procjenu, koja se sastajala od srpnja do prosinca 2006., među ostalim je pomoći DG SANCO pri preispitivanju praksi savjetovanja i utvrđivanju područja koja treba unaprijediti.

1.3. Objavljivanje: kako pristupiti „teško dostupnim“ skupinama?

Objavljivanje (Standard C): „Komisija treba osigurati odgovarajuću promidžbu za podizanje svijesti i prilagoditi svoje komunikacijske kanale kako bi zadovoljila potrebe svih ciljanih javnosti. Ne isključujući druga komunikacijska sredstva, otvorena javna savjetovanja trebaju biti objavljena na internetu i najavljena na 'jedinственном mjestu pristupa'.“

Podizanje svijesti o javnim savjetovanjima – Svrha je web stranice *Vaš glas u Europi* omogućiti bolje uključivanje građana u proces kreiranja politika i stoga je pojednostavnila pristup elektroničkim savjetovanjima. Međutim, trebalo bi raditi na poboljšanju njene vidljivosti jer se izvan Bruxellesa uglavnom za nju ne zna. Osim toga, savjetovanja nisu uvijek najavljena na početnoj stranici, što je problem za organizacije

¹³³ Ali s rizikom vođenja procesa na dvije razine.

¹³⁴ Mape puta (*Roadmaps*) su siječnja 2005. zamijenile Preliminarnu analizu učinaka (*Preliminary Impact Assessment*). Moraju sadržavati procjenu vremena koje će biti potrebno za dovršetak analize učinaka, te kratku izjavu o vjerojatnom učinku svake opcije. Također navode za koje učinke postoji opravdanost za provedbu daljnje

analize te daju opći pregled plana savjetovanja.

¹³⁵ Mape puta za 2006. mogu se naći na: http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/docs/wp2006_roadmaps.pdf

¹³⁶ Više informacija o Dokumentu o opsegu rada može se naći na: http://teamwork.intbase.com/0509_01/docs/SANCO_scoping.pdf

koje nemaju dovoljno resursa za praćenje novih događanja unutar različitih Općih uprava. Stoga, početna stranica kao takva nije pouzdan izvor informacija. Na primjer, za savjetovanje iz srpnja 2005. o *Kodeksu ponašanja za neprofitne organizacije za promoviranje najboljih praksi transparentnosti i odgovornosti*¹³⁷, koje je bilo objavljeno na web stranicama Opće uprave za pravdu, sigurnost i slobodu, mnogi NVO izvan sektora ljudskih prava nisu znali. Također, često se šalju priopćenja za javnost kako bi se najavilo pokretanje savjetovanja, ali i ta priopćenja teško dopiru do šire javnosti. Takvi neuspjesi u širenju informacija djelomice bi se mogli otkloniti sastavljanjem popisa organizacija kojima bi se slale informacije, u kojem bi organizacije bile razvrstane prema području stručnosti. Time bi te organizacije redovito dobivale najnovije informacije i ne bi morale trošiti toliko vremena na praćenje.

„Sustav za praćenje procesa“ Socijalne platforme

„Sustav za praćenje procesa“ osmislilo je tajništvo Socijalne platforme kako bi svojim članovima omogućilo što lakše praćenje ključnih procesa stvaranja politika. Sadržava informacije o institucionalnim kontaktima i procedurama, te relevantnim dokumentima institucija i drugih dionika. Taj interaktivni instrument (dostupan članovima na web stranicama Socijalne platforme) redovito se ažurira, pridonosi boljoj razmjeni informacija između tajništva i članova te olakšava ulaznje u trag različitim savjetovanjima u kojima je Platforma sudjelovala te njihovom konkretnom rezultatu.

Bolji protok informacija o skupinama stručnjaka – Osim primjera otvorenih savjetovanja, nekoliko je ispitanika izjavilo kako nema dovoljno otvorenosti i informacija o održavanju sastanaka skupina stručnjaka. Premda NVO međusobno razmjenjuju informacije o tim sastancima, suočavaju se sa specifičnim problemima, kao što su nepostojanje sustavnog pristupa, nedostatan pristup informacijama onih koji nisu dijelom neke europske mreže, ali i mogućom konkurencijom utjecaja u nekim specifičnim slučajevima.

Nedostatak jasno prepoznatljivih standarda – Osim pristupa informacijama, nepostojanje zajedničkog pristupa, standarda i vizualnog identiteta pokazuje se štetnim za informiranost o procesu savjetovanja, kao i za njegovo razumijevanje. Eklatantan je primjer Bijele knjige o komunikaciji¹³⁸, koja koristi specifične kanale širenja informacija umjesto da se oslanja na postojeće instrumente.

1.4. Vremenski aspekt

Vremenski rokovi za sudjelovanje (Standard D): „Komisija treba omogućiti dovoljno vremena za planiranje i odgovaranje na pozive i pisane doprinose. Komisija treba nastojati omogućiti najmanje 8 tjedana za zaprimanje odgovora na pisana javna savjetovanja, te najavljivati sastanke 20 radnih dana unaprijed.“

Potreba za boljim poštovanjem vremenskih rokova – Problem koji se uvijek iznova ponavlja jest nepoštovanje rokova, bilo da se radi o otvorenim savjetovanjima¹³⁹ ili sastancima. Pokazalo se kako taj problem, koji je izravna posljedica vremenskog škrilca s kojim se suočava Komisija, kao i dugog postupka savjetovanja između službi EK-a, vrlo loše utječe na otvorenost, reprezentativnost i kvalitetu savjetovanja. Na sastancima koji su najavljeni manje od jednog tjedna unaprijed uglavnom sudjeluju organizacije koje imaju sjedište ili tajništvo u Bruxellesu, što smanjuje mogućnosti uključivanja drugih organizacija i članova koji su stručni na specifičnom području te prikupljanje kvalitetnih doprinosa.

Pravi odabir vremena – Formalno poštovanje standarda nije samo po sebi dovoljno jamstvo kvalitetnog savjetovanja. Još uvijek se savjetovanja prečesto organiziraju tijekom razdoblja godišnjih odmora

¹³⁷ Engl. *Code of Conduct for Non Profit Organisations to Promote Transparency and Accountability Best Practices*. (prim. prev.)

¹³⁸ http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/index_en.htm

¹³⁹ „Lipnja 2005., od ukupno 40 savjetovanja otvorenih putem interneta, 9 je omogućavalo manje od osam tjedana za davanje odgovora.“ Izvor: *Get Connected – effective engagement in the EU – UK Better Regulation Taskforce Report*, rujna 2005., <http://www.brc.gov.uk/downloads/pdf/getconnected.pdf>.

ili većih praznika,¹⁴⁰ što onemogućuje odgovarajuće demokratsko savjetovanje unutar NVO-a, posebice savjetovanje s njihovim članovima. Međutim, iako su Minimalni standardi uspostavljeni tek 2003., treba istaknuti da su se prakse s Komisijom nekoliko posljednjih godina poboljšale te se od jedne do druge službe znatno razlikuju.

2. Područje primjene: čuje li se glas dionika onda kada je potrebno?

Za razliku od socijalnog dijaloga, koji se primjenjuje za jasno definiran raspon tema, civilni dijalog može se voditi na teme iz šireg raspona nadležnosti EU-a. To predstavlja velik izazov jer se institucije suočavaju s velikim problemima u osiguravanju horizontalne koordinacije.

2.1. Nejasno područje primjene standarda: tendencija nesavjetovanja kada su u pitanju prijeporne teme?

Nejasna slika područja primjene standarda – Među ispitanicima smo zamijetili nerazumijevanje točnog područja primjene Minimalnih standarda. To je nerazumijevanje to veće zbog njihove nejasnoće i neusklađenosti sa Smjernicama za analizu učinaka, koje su se 2003. mijenjale. Priopćenje o minimalnim standardima zaista bi se trebalo primjenjivati na „glavne inicijative politika“, a prioritetno na one koje moraju provesti analizu učinaka. Veliki je problem to što se inicijativa može smatrati „manje važnom“ i istodobno imati velik učinak na specifične dijelove populacije. Doista, ta definicija nije u skladu s definicijom sadržanom u *Novim smjernicama za analizu učinaka*, objavljenim u lipnju 2005., koje se primjenjuju na „sve regulatorne prijedloge, bijele knjige, programe izdataka i većinu smjernica za pregovaranje međunarodnih sporazuma koji se nalaze na programu rada Komisije“. Zbog tih nedosljednosti ispitanicima je bilo teško procijeniti jesu li bili konzultirani kada su u skladu s postojećim zakonodavnim okvirom trebali biti.¹⁴¹

Pristup dijalogu prema potrebi? – Nekoliko je ispitanika izjavilo kako je dijalog prečesto potaknut potrebama. Na primjer, savjetovanja se često provode kad postoji prirodan interes institucija da se s njima savjetuje ili kada se ne osjećaju dovoljno stručnim (to se posebno odnosi na Europski parlament). Posljedica toga je, čini se, izbjegavanje dijaloga o najkontroverznijim temama (kao što su LIFE +¹⁴², Direktiva o uslugama i Direktiva o ravnopravnosti spolova, ako se izuzme područje zapošljavanja). Osim toga, civilni dijalog nije nikakva iznimka od slabog demokratskog nadzora nad nekim drugim glavnim inicijativama, kao što su Opće smjernice gospodarske politike, Lisabonska strategija i Zajednička vanjska i sigurnosna politika, nad kojima Europski parlament ima ograničenu kontrolu¹⁴³.

2.2. Strukturna fragmentacija i poteškoće „integriranja“¹⁴⁴ dijaloga

Neuspjeli pokušaji osiguravanja horizontalnog pristupa – Osobito iznenaduje činjenica da većina procesa savjetovanja u kojima su uočeni problemi¹⁴⁵ ima snažnu horizontalnu dimenziju i uključuje različite Opće uprave Komisije (DGs) sa sukobljenim interesima. Osim nedovoljne spremnosti za uključivanje u pravi dijalog, uzrok loših formaliziranih savjetovanja mogla bi biti poteškoća učinkovitog integriranja horizontalnih pitanja, drugim riječima, „integriranja civilnog dijaloga“.

Mnogi ispitanici NVO razvili su vrlo dobre odnose sa specifičnim Općim upravama koje se bave glavnim temama njihova rada, posebice s Općom upravom za zapošljavanje i socijalna pitanja (DG EMPL), Općom

¹⁴⁰ Kao što se dogodilo sa savjetovanjem o *Nacrtu preporuka državama članicama vezano uz Kodeks ponašanja za neprofitne organizacije za promoviranje najboljih praksi transparentnosti i odgovornosti (Draft Recommendations to Member States Regarding a Code of Conduct for Non Profit Organisations to Promote Transparency and Accountability Best Practices)*, koje se provodilo ljeti 2005. Vremenski okvir za savjetovanje produžen je nakon prosvjeda nekoliko NVO-a, ali je ta najava došla prekasno i u osnovi nije utjecala na povećanje sudjelovanja.

¹⁴¹ Stoga će opaske koje slijede biti usmjerene na širi opseg inicijativa od onoga koji se odnosi na područje primjene Minimalnih standarda.

¹⁴² Financijski instrument EU-a za okoliš.

¹⁴³ Međutim, fleksibilna priroda civilnog dijaloga ne bi smjela biti instrumentalizirana za davanje legitimnosti prilično nedemokratskom procesu i za zaobilazanje predstavničke demokracije.

¹⁴⁴ Engl. *mainstreaming*. (prim. prev.)

¹⁴⁵ Kao u slučaju Direktive o ravnopravnosti spolova izvan radnog mjesta (*Council Directive 2004/113/EC implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services*), usvojene u prosincu 2004. Direktiva se prvi put pozabavila širim opsegom pitanja izvan radnog mjesta, a obilježila ju je impresivna lobistička strategija poslovnog sektora, naročito sektora osiguranja.

upravom za okoliš (DG ENV), Općom upravom za razvoj (DG DEV), Općom upravom za zdravstvo i zaštitu potrošača (DG SANCO). Premda svaka od njih nema službenika zaduženog za odnose s civilnim društvom, odnosi se uglavnom temelje na povjerenju i međusobnom razumijevanju. Suprotno tome, većina ispitanika je izjavila kako ima nižu razinu i kvalitetu interakcija s drugim Općim upravama, na primjer, s Općom upravom za poduzetništvo ili Općom upravom za unutarnje tržište i usluge, koje su sklonije davati prednost „dionicima“ koji više ulaze u njihovo područje rada te koje NVO ne smatraju relevantnim sugovornicima. Ispitanici navode kako se kontakti s tim Općim upravama uglavnom svode na velika događanja koja imaju manji izravan utjecaj (npr. forumi s civilnim društvom koje organizira Opća uprava za vanjske odnose tijekom održavanja glavnih summita), prije nego na svakodnevnu suradnju.¹⁴⁶ Pomanjkanje horizontalnog dijaloga može se objasniti mnogim čimbenicima, a osobito:

- ◆ strukturnim preprekama kao što je institucionalna fragmentiranost i nedostatkom prigoda za raspravu o horizontalnim pitanjima
- ◆ nedovoljnim poznavanjem i povjerenjem u relevantne dionike koji su izvan izravnog područja djelovanja neke Opće uprave
- ◆ niskom razinom pritiska samih NVO-a, koji su skloni usredotočiti se prvenstveno na Opće uprave koje su izravno povezane s njihovim djelokrugom
- ◆ racionalizacijom dijaloga unutar same Komisije, pri čemu svaka Opća uprava daje prednost razgovorima s dionicima koji su izravno obuhvaćeni njihovim područjem djelovanja (neformalno organizacijsko pravilo)
- ◆ razilaženjem kognitivnih okvira Općih uprava, zbog čega službenici imaju manje razumijevanja za pitanja koja muče NVO.

Eklatantan primjer te ograničene horizontalne dimenzije jest revizija Direktive o televiziji bez granica Opće uprave za informacijsko društvo, u kojoj su dionici koji su sudjelovali u fokusnim grupama bili pretežno iz televizijske industrije, dok su organizacije koje se bave zaštitom potrošača i zdravlja bile nedovoljno zastupljene. S druge strane, Strategija održivog razvoja, koju je sastavilo glavno tajništvo Europske komisije, izdvojena je kao dobar primjer jer je omogućila sudjelovanje aktera iz različitih sektora te osjećaj vlasništva nad procesom.

Prevelika usmjerenost na manje utjecajne Opće uprave? Kao posljedica nepostojanja primjerenog horizontalnog pristupa, nastaju mnogi problemi. Prije svega, NVO nemaju mogućnost reći što misle o procesima koji utječu na njihove konstituente. To nije samo povreda Minimalnih standarda, nego i Ugovora o EU i EZ-u prema kojima specifična pitanja, vrijednosti i načela trebaju biti horizontalno integrirani u formulacije politika EU-a i EZ-a.¹⁴⁷ Pomanjkanje dijaloga o horizontalnim pitanjima je to problematičnije jer odražava opći odnos moći unutar same Komisije, a civilni dijalog je usmjeren na one aktere koje se smatra manje utjecajnim. To bi se djelomice moglo popraviti uspostavljanjem mreže za sudjelovanje civilnog društva,¹⁴⁸ koja bi povezivala različite službe EK-a čime bi se povećala koherentnost pristupa i svijest. Međutim, to se baš ne čini izglednim s obzirom na trend smanjivanja izdataka za osoblje u EK-u.

Općenito govoreći, čini se kako fragmentirana priroda civilnog dijaloga odražava opću poteškoću koju Komisija ima s osiguravanjem horizontalne dimenzije u procesu kreiranja politika. NVO su također svjesni mogućih loših posljedica koje bi moglo imati izravnije sučeljavanje s Općim upravama koje su izvan njihova „neposrednog“ djelokruga rada, prije svega, slabljenja njihova položaja zbog izravnog sučeljavanja s akterima koje nije tako lako uvjeriti. Inače se te konfrontacije događaju između samih službi Komisije.

2.3. Problemi s kapacitetima za sudjelovanje: hoće li nastupiti zamor savjetovanja?

Imaju li NVO zaista kapaciteta sudjelovati u horizontalnom dijalogu za kojim teže? Pod pretpostavkom rasta dijaloga o horizontalnim pitanjima, NVO bi se vjerojatno susreli s brojnim izazovima u osiguravanju kapaciteta za sudjelovanje, kao što je to već slučaj kod mnogih od njih. Više sudjelovanja ne mora značiti i bolje sudjelovanje. Zbog toga bi prioritet institucija trebalo biti osiguravanje okruženja koje potiče horizon-

¹⁴⁶ Međutim, jedan ispitanik navodi kako je dijalog s takvim Općim upravama lakši na tehničkoj, nego na političkoj razini, s obzirom na sposobnost NVO-a za pružanje doprinosa na tehničkoj razini.

¹⁴⁷ To se prije svega odnosi na okoliš, ravnopravnost spolova, borbu protiv siromaštva, ali i na zaštitu potrošača,

javno zdravstvo i kulturu.

¹⁴⁸ Određeni mehanizmi koordinacije već postoje, kao što je horizontalna koordinacijska skupina na visokoj razini, te upravljačke međuresorne skupine, koje su postavljene kako bi se osigurala koherentnost prijedloga politika.

talno savjetovanje, ali uz izbjegavanje preklapanja i procesa koji oduzimaju previše vremena. To je utoliko važnije jer su za kanaliziranje glasova članova od lokalne na europsku razinu, koje je temelj istinskog sudjelovanja na zagovaranju, potrebni ljudski i financijski resursi kojih mnoge organizacije nemaju. To se moguće preopterećenje uglavnom predstavlja kao **problem resursa**, no također se postavlja pitanje **strateških odluka NVO-a**, kao i posljedica usmjerenosti na samo jedan odjel Komisije.

3. Akteri: vraća li civilni dijalog zaista građane u proces kreiranja politika?

Civilni je dijalog nastao kao posljedica spremnosti hvatanja u koštac s nedostacima predstavničke demokracije. Međutim, može li se to postići na tako širokom zemljopisnom području kao što je Europska unija? Osim toga, s kojim se još akterima NVO susreću kad sudjeluju u civilnom dijalogu?

Ciljane skupine za savjetovanja (Standard B): „Pri određivanju ciljane skupine/skupina za proces savjetovanja, Komisija mora relevantnim skupinama omogućiti izražavanje njihovih stajališta.“

3.1. Selektivni *ex ante* proces: pitanje pluralizma

Malo otvorenih procesa – I dok je sudionička demokracija nastala kao posljedica spremnosti hvatanja u koštac s nedostacima predstavničke demokracije, načela pluralizma i pristupa sve se više suprotstavljaju zahtjevima za efikasnošću. Do koje bi razine pluralizam trebao i mogao biti osiguran? Na razini EU-a, stupanj otvorenosti veoma se razlikuje i postoji tek nekoliko kanala za dijalog kao što su otvorena savjetovanja, Zeleni tjedan ili Forum o konvenciji, koji su otvoreni velikom broju sudionika. Zbog toga se glas NVO-a često svede na jedini glas u raspravi, unatoč velikoj raznolikosti tema i stajališta koje oni zastupaju.

Ex ante selekcija umjesto prave konkurencije? Unatoč tome što nema akreditacija i obvezujućih kriterija reprezentativnosti, civilni dijalog je *de facto* selektivne prirode, a proces odabira funkcionira na *ex ante* a ne na *ad hoc* osnovi, u teoretski otvorenom okruženju. To je stoga što si malo mreža može priuštiti uključivanje u europska pitanja, a posljedica je uspostavljanje europskih krovnih mreža i širokih koalicija, što je postao glavni način udruživanja resursa. Kao što se može vidjeti na primjerima CONCORD-a, HRDN-a, Socijalne platforme ili Europskog ureda za okoliš¹⁴⁹, postojanje široke krovne organizacije često je način na koji Komisija može racionalizirati odnose s civilnim društvom tako da omogući usmjeren i koherentan doprinos. Tako se čini kako civilni dijalog na razini EU-a obilježava polukorporativistički pristup, u kojem specifične interesne skupine organizirane na razini EU-a uglavnom uspijevaju postići da se njihov glas čuje, bilo da nastupaju same ili kao dio koalicije.¹⁵⁰

Glavni je izazov još uvijek sudjelovanje onih organizacija koje se nisu organizirale na razini EU-a ili nemaju sjedište u Bruxellesu – jer za to nemaju mogućnosti ili ne žele. Eklatantan primjer tog nesudjelovanja je gotovo potpuna odsutnost mreže kao što je ATTAC u mehanizmima civilnog dijaloga EU-a, što je suprotno ključnom utjecaju koji je imala u francuskoj raspravi o Ustavu. To je, čini se, rezultat njihova strateškog izbora, a ne mana samoga sustava.

3.2. Od „dijaloga rezerviranog samo za NVO“ prema „dijalogu dionika“

Zabrinutost vezana uz jednakost pristupa i ravnotežu interesa – Premda neki ispitanici pod civilnim dijalogom razumiju izravnu vezu između NVO-a i europskih institucija, u stvarnosti se često radi o širem „dijalogu dionika“, koji uključuje i socioekonomske aktere, posebno one iz korporativnog sektora. Zabrinutost u pogledu ravnopravnosti pristupa uglavnom izražavaju NVO koji su češće uključeni u procese u kojima postoji izravna konkurencija javnih i privatnih interesa, posebice NVO koji se bave okolišem i javnim zdravstvom, te u manjoj mjeri NVO koji se bave socijalnim pitanjima i razvojem.¹⁵¹

¹⁴⁹ Iako je važno napomenuti kako Europski ured za okoliš usko surađuje s drugim organizacijama koje se bave zaštitom okoliša, članicama neformalne koalicije *Green 10*.

¹⁵⁰ Hipoteza o konkurenciji između NVO-a ne može se potpuno odbaciti, no više se odnosi na pitanja financiranja nego na sudjelovanje u civilnom dijalogu. To se

može objasniti činjenicom da su NVO skloni suradnji i razmjeni znanja, što je preduvjet da se njihov glas čuje, kao što se među ostalim, može vidjeti na primjeru Mreže za ljudska prava i demokraciju, grupacije NVO-a koji djeluju na razini EU-a na područjima ljudskih prava, demokracije i sprječavanja sukoba.

¹⁵¹ Vidjeti odgovor CONCORD-a na dokument Europske

Uravnoteživanje strukturiranih odnosa – Pitanje ravnoteže postavlja se prvenstveno u slučaju strukturiranih odnosa. Kao što je već rečeno, neprofitne organizacije često imaju osjećaj da ih ne smatraju važnim dionicima u specifičnim procesima, na primjer, u procesima vezanim uz industrijsku politiku ili politiku konkurencije. *Car 21*, skupina stručnjaka koja se sastoji od službenika Komisije, glavnih izvršnih direktora i lobista automobilske industrije, jedan je od mnogih primjera takvog postavljanja prioriteta. NVO navode kako se ne radi o potpunom nesudjelovanju NVO-a u tim procesima (a kad se to i dogodi, nakon prigovora NVO-a se to ispravi), nego o neravnoteži i prevelikoj zastupljenosti poslovnog sektora, posebice kada je riječ o savjetodavnim odborima i skupinama stručnjaka¹⁵². Unatoč zahtjevima za boljom ravnotežom, nekoliko ispitanika je izjavilo da se boje kako bi se uspostavom bolje ravnoteže smanjio broj alternativnih glasova unutar samog poslovnog sektora (na primjer, onih koji su bili za strožiju kontrolu kemikalija u raspravi o REACH-u¹⁵³). Otvoreno je pitanje mogu li nove Smjernice za analizu učinaka poboljšati takvo stanje stvari jer se uglavnom odnose na tehničke aspekte savjetovanja, a ne na načine odabira dionika i postavljanja ravnoteže u savjetovanjima. Naročito je vrijedno žaljenja to što se nigdje ne spominje otvaranje procesa novim dionicima.

Lobiranje „iza svjetala pozornice“ – Zabrinutost u pogledu ravnoteže interesa često je vezana uz neformalne odnose. Razlog više za zabrinutost jest to što NVO često osjećaju kako nemaju dovoljno resursa da bi učinkovito oponirali industrijskom sektoru, za koji je lobiranje ulaganje, a ne trošak. Opseg ove studije ne dopušta nam da na ovome mjestu izvodimo šire zaključke, osim da bi veća transparentnost neformalnih savjetovanja pridonijela otklanjanju sumnji i vraćanju legitimiteta politikama EU-a.

Trend koregulacije i samoregulacije – Interakcije između dionika moraju se sagledati i u svjetlu tekuće rasprave o koregulaciji i samoregulaciji¹⁵⁴, dvjema alternativnim regulatornim metodama koje su već razvijene na brojnim područjima, naročito na području tehničkih standarda, strukovnih pravila, okoliša ili društveno odgovornog poslovanja. Novi poticaj koregulaciji i samoregulaciji pružio je Međuinstitucionalni sporazum o boljem zakonodavstvu iz 2003., koji **specificira uvjete pod kojima se alternative** zakonu mogu primjenjivati.¹⁵⁵ Nekoliko ispitanika izrazilo je veliku suzdržanost prema onome što smatraju trendom koji vodi prema samoregulaciji, posebice organizacija koje se bave zdravstvom i zaštitom potrošača. I dok koregulacija i samoregulacija imaju svojih prednosti, kao što su osjećaj dionika da imaju vlasništvo nad procesom, predanost i bolja provedba, postoje također **razlozi za zabrinutost** vezani uz:

- ◆ umanjivanje uloge zakona i njegovu „privatizaciju“ u pitanjima od javnog interesa
- ◆ slabe mehanizme provedbe
- ◆ demokratsku odgovornost (osobito slabu ulogu Europskoga parlamenta)
- ◆ reprezentativnost (za razliku od socijalnog dijaloga, ne postoje jasni kriteriji)
- ◆ trajanje procesa, koji zahtijeva određenu količinu resursa koju NVO ne mogu uvijek osigurati
- ◆ slabiju angažiranosti u pitanjima od javnog dobra.

Samoregulaciju se često ne doživljava kao sudionički proces, nego kao način ugrožavanja javnog interesa. Unatoč tim sustezanjima, neuključivanje se smatra opasnom alternativom, za koju se NVO rijetko odlučuju.

komisije *Communication on the Participation of Non-State Actors in Development policies*, COM (2002) 598 final. U stajalištu CONCORD-a, razvoj koncepta nedržavnih aktera ocjenjuje se „zbunjujućim“, „preširokim i nepreciznim“, što je rezultat sve veće uloge aktera iz privatnog sektora.

¹⁵² Kao što je slučaj u skupini stručnjaka za standardizaciju, u koju vlade delegiraju saveze nacionalnih odbora za standardizaciju, te vrlo malo NVO-a.

¹⁵³ REACH je skraćenica za *Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals* (Registracija, procjena i odobravanje kemikalija). (prim. prev.)

¹⁵⁴ Koregulacija je definirana u *Međuinstitucionalnom sporazumu* kao „mehanizam u sklopu kojeg zakonodavni akt Komisije povjerava ostvarivanje ciljeva tijela zakonodavne vlasti strankama koje su priznate u određenom području djelovanja, kao što su gospodarski subjekti,

socijalni partneri, nevladine organizacije ili udruge“. Samoregulacija je opisana kao „mogućnost gospodarskih subjekata, socijalnih partnera, nevladinih organizacija i udruga da, između sebe i za sebe, usvoje zajedničke smjernice na europskoj razini, posebice kodekse postupanja ili sektorske sporazume“. Izvor: *Inter-institutional agreement on Better Law-Making between the European Parliament, the Council and the Commission*, 2003/2131 (ACI).

¹⁵⁵ Koregulacija i samoregulacija:

- moraju biti sukladne s pravom Zajednice, predstavljati dodanu vrijednost za opći interes, zadovoljiti kriterije transparentnosti i reprezentativnosti
- ne mogu se primjenjivati kada su u pitanju temeljna prava ili važne političke odluke ili u situacijama kada se pravila moraju primijeniti na jednak način u svim državama članicama
- ne mogu utjecati na načela konkurentnosti ili jedinstvenosti unutarnjeg tržišta.

3.3. Potreba za većom transparentnošću o tome tko su dionici

Diskrecijski odabir dionika – Sami dionici uglavnom nisu upoznati s kriterijima odabira, iako katkada tijekom samog procesa doznaju tu informaciju. Premda je početkom 1990-ih Komisija postavila neke neobvezujuće kriterije, kao i bazu organizacija civilnog društva (CONECS) i druge instrumente¹⁵⁶, većina ispitanika ne zna kako se ti kriteriji primjenjuju. Osobito, čini se kako se baza podataka CONECS-a nedovoljno često ažurira te stoga ne može ni pružiti odgovarajući pregled područja stručnosti pojedinih organizacija. Ista je situacija i s Europskim parlamentom, gdje u raspravama sudjeluju one organizacije koje imaju posebnu vrstu odnosa sa zastupnicima u Parlamentu, a ne najafirmiranije organizacije. Mnogi ispitanici izjavljuju kako se odabir dionika temelji na „zdravom razumu“, a posebice na „stupnju afirmiranosti“, „ozbiljnosti“ i „geografskoj rasprostranjenosti“, kao i na iskustvima prethodne suradnje, zbog čega se može dogoditi da neki glavni akteri ne sudjeluju. Premda to nije prepreka za uključivanje široko afirmiranih mreža, takvi su kriteriji odabira problem za uključivanje novih aktera i pluralizam. Takav način odabira dionika je stvarna prepreka integriranja specifičnih tema jer onemogućava uključivanje novih dionika u proces savjetovanja izvan uobičajenih krugova.

Prijepori oko akreditiranja i partnerstva – Razvijanje nekih oblika akreditiranja ili partnerstva s institucijama može se pokazati kao rješenje za odsutnost jasnih kriterija odabira. Njihovu uspostavu zagovarale su neke mreže, primjerice Europski ured za okoliš i Socijalna platforma u svojem odgovoru na Bijelu knjigu o upravljanju¹⁵⁷. Međutim, čini se kako je nekoliko godina poslije mogućnost uspostave takvog partnerstva skinuta s dnevnog reda, djelomice zbog toga što ono *de facto* postoji. Međutim, pitanje akreditacija još je vrlo prijeporno, i što je zaista neobično, tu je mogućnost odbacila većina ispitanika iz europskih predstavništava međunarodnih NVO-a, koji su se najviše opirali onome što doživljavaju kao „oduzimanje“ nezavisnosti i zarobljavanje fluidne prirode civilnog društva, kao i „privilegiranom“ pristupu, koji osuđuju kad se on primjenjuje na druge aktere, posebice na privatni sektor.

Potreba za promjenom paradigme: prema kvalitativnoj reprezentativnosti i relevantnosti – Proteklog desetljeća, usporedno s rastom njihove uloge u procesu kreiranja politika, povećavao se broj zahtjeva za strožijim kriterijima reprezentativnosti NVO-a. Međutim, uspostava jasnih kriterija zahtijeva promjenu paradigme, koja se još nije dogodila ni u institucijama, niti u samim NVO-ima, koji se ne mogu dogovoriti o zajedničkom proaktivnom pristupu koji bi zamijenio sadašnji reaktivni pristup. NVO-ima se neki od kriterija koje je nedavno donio Europski gospodarski i socijalni odbor¹⁵⁸ čine problematični. To se posebice odnosi na kriterij da bi NVO trebali imati članstvo u polovici ukupnog broja država članica, da moraju naznačiti koliko imaju izravnih i neizravnih korisnika te da nacionalne organizacije članice moraju poštovati mehanizme odgovornosti koje imaju mreže koje djeluju na razini EU-a. NVO su do sada uglavnom imali reaktivni pristup razvoju kriterija reprezentativnosti, što se može objasniti njihovom dubokom podijeljenošću u tom pitanju. I dok neki ispitanici ističu potrebu za boljom reprezentativnošću (jer se i sami susreću s nekim mrežama koje se ne smatra reprezentativnim ili s mrežama koje se predstavljaju kao koalicije NVO-a na lokalnoj razini, a zapravo ih financira poslovni sektor¹⁵⁹), boje se kako bi ti kriteriji mogli „zarobiti“ fluidnu prirodu civilnog društva, ali i zapriječiti pristup manjim organizacijama.

Unatoč različitosti pristupa, čini se kako je postignut konsenzus u sljedećim pitanjima:

- ◆ Reprezentativnost nije pitanje brojki, nego kombinacije stručnosti ostvarene kroz rad na terenu i sposobnosti kanaliziranja stajališta članova.
- ◆ Apsolutnih kriterija ne može biti.
- ◆ Europske mreže ne bi smjele imati monopol reprezentativnosti u specifičnim temama. Za mnoga pitanja treba tražiti važan doprinos NVO-a koji se bave samo jednim određenim područjem, a takvi NVO ne djeluju uvijek na europskoj razini.
- ◆ Reprezentativnost bi se stoga trebala temeljiti na kvalitativnom pristupu, koji počiva na relevantnosti u odnosu na specifične procese i teme.

¹⁵⁶ Međutim, ti su instrumenti u Komisiji decentralizirani i svaka je Opća uprava odgovorna za svoje instrumente.

¹⁵⁷ http://www.socialplatform.org/module/filelib/platform_response2whitepaper_governance.doc

¹⁵⁸ Europski gospodarski i socijalni odbor: *Opinion on the representativeness of European civil society organisations in*

civil dialogue, http://eescopinions.esc.eu.int/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\sous-comite\sc023%20representativite%20org%20sco%20contexte%20dialogue%20civil\ces240-2006_ac.doc&language=EN.

¹⁵⁹ Dva primjera takvih kampanja mogu se naći na: <http://www.corporateeurope.org/lobbycracy/prc4c.html>.

Postoji velika razlika između ambicioznih kriterija reprezentativnosti koje je predložio Europski gospodarski i socijalni odbor i relativne tajnosti oko omogućavanja sudjelovanja u dijalogu. Tako su mnogi ispitanici istaknuli kako bi **glavni prioritet trebalo biti povećanje transparentnosti dionika i razloga njihova uključivanja u savjetovanje, što bi donekle moglo riješiti dilemu reprezentativnosti.** To bi se osobito trebalo primijeniti na skupine stručnjaka i savjetodavne odbore, u kojima su informacije o članstvu, kriteriji odabira i kontakti uglavnom tajni, unatoč novim razvojem događaja 2005.¹⁶⁰ Dugoročno, međutim, to možda neće biti dovoljno da se izbjegne rasprava o reprezentativnosti.

Odgovaranje na kritike i preuzimanje vodeće uloge u raspravi o transparentnosti – Čini se kako će u godinama koje dolaze transparentnost biti osobit problem i za same NVO jer su kritičari njihova rada sve prisutniji. Kritike koje se odnose na financijske aspekte, kao što su korištenje fondova EU-a i mogući slučajevi prijave, vrlo su brzo diskreditirane.¹⁶¹ U pismu koje je uputio CONCORD-u povjerenik Kallas je osporio vlastite optužbe iz ožujka 2003. na račun financijske transparentnosti NVO-a, priznavši da „statistički podaci potvrđuju kako broj slučajeva [prijave] u koje su uključeni NVO nije ni malo nesrazmjernan“ u usporedbi s drugim oblicima poslovanja. Dapače, „od 3.000 istraga koje je od 2001. u različitim sektorima koje financira EU provodio OLAF, i koje je prosljedio nadležnim tijelima radi pokretanja kaznenog postupka, samo se 10 njih odnosilo na nevladine organizacije“. Osim toga, ne bi trebalo zaboraviti kako NVO koji primaju sredstva iz fondova EU-a podliježu posebno strogim pravilima, te je u tim okolnostima vrlo teško biti netransparentan.¹⁶²

Međutim, valja upozoriti kako su pravilno financijsko upravljanje i transparentnost prema široj javnosti dvije različite dimenzije. Većina europskih NVO-a koja je do sada iznijela svoje mišljenje u raspravi o inicijativi o transparentnosti snažno zastupa stajalište da transparentnost treba poboljšati objavljivanjem informacija te prihvaćanjem boljih etičkih normi, što bi se, prema njihovom mišljenju, trebalo odnositi na sve vrste lobista, ne samo na one iz poslovnog sektora. Iako se posljednjih nekoliko godina odgovornost i transparentnost NVO-a znatno poboljšala (o čemu govori i sastavljanje *Povelje odgovornosti međunarodnih NVO-a*, koje je u tijeku i u čijoj izradi sudjeluju, među ostalim, *Greenpeace* i *Amnesty International*¹⁶³), to, kako se čini, nije dovoljno ili javnost nema dovoljno saznanja o tome kako bi se potpuno otklonile sumnje u način rada NVO-a. Premda bi NVO trebali biti predvodnici nastojanja da se odgovornost poveća, izlažu se riziku da se, kad je odgovornost u pitanju, na njih gleda kao na aktere koji tek trebaju sustići tvrtke za odnose s javnošću i industrijska udruženja, jedinih organizacija koje su do sada sastavile svoje kodekse ponašanja (koji još nisu dovoljno učinkoviti jer se temelje na samoregulaciji). Transparentnost i odgovornost mogla bi se povećati donošenjem zakona o europskim udrugama, što bi pridonijelo uspostavi zajedničkog okvira za demokratsko djelovanje i preciznu evaluaciju javne financijske potpore. Međutim, 27. rujna 2005. Europska je komisija prijedlog zakona o europskim udrugama (pokrenut 1991.) stavila na crnu listu zajedno s još 68 prijedloga koje treba povući jer su „uglavnom zastarjeli“.¹⁶⁴

3.4. Unutarnji problemi s kojima se susreću NVO pri povezivanju s lokalnim organizacijama

Osim problema vezanih uz reprezentativnost i transparentnost, kad je posrijedi odnos između europskih NVO-a i njihovih članica na nacionalnoj razini postavlja se također pitanje koliko tajništva u Bruxellesu i nacionalne članice uspješno surađuju u olakšavanju učinkovitog sudjelovanja u dijalogu. Postoji nekoliko dimenzija tih odnosa:

¹⁶⁰ Slijedom obveze koju je preuzeo Jose Manuel Barroso, Glavno tajništvo Komisije postavilo je javni registar skupina stručnjaka, koji se može naći na: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regexp/index.cfm?lang=EN.

Registar donosi osnovne strukturne informacije o tim skupinama, npr. informacije o nadležnoj službi Komisije, području politike i općeniti opis sastava skupine, kao i njezinih zadataka. Sudionike razvrstava u široke kategorije (znanstvenici, sveučilišni profesori, praktičari, industrijski sektor, NVO), ali nema nikakve informacije o pojedinim stručnjacima. Te informacije, iako povećavaju vidljivost i transparentnost, nisu dovoljna osnova za sud o ravnoteži interesa u svakoj skupini stručnjaka.

¹⁶¹ Pogledajte str. 36., na kojoj možete naći izjave članice Parlamenta Koch Mehrin o transparentnosti NVO-a.

¹⁶² Za više informacija vidjeti izvještaj koji su napisali F.M. Partners Limited za Institut otvoreno društvo – Bruxelles, Concord, Platformu europskih NVO-a koja se bave socijalnom politikom, SOLIDAR, Europski ženski lobi: *Striking a Balance. Efficiency, Effectiveness and Accountability. The impact of the EU Financial Regulation on the relationship between the European Commission and NGOs*, travanj 2005. <http://www.solidar.org/english/pdf/Striking%20a%20Balance%20-%20Final1.pdf>.

¹⁶³ Više informacija može se naći na: <http://news.amnesty.org/index/ENGPOL306062006>.

¹⁶⁴ Za više informacija vidjeti dokument Europske komisije *Outcome of the screening of legislative proposals pending before the Legislator*, COM (2005) 462, http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_br_final.pdf.

- ◆ Tajništva ili predstavništva u Bruxellesu razvrstavaju informacije, pa mogu nehotice „filtrirati“ informacije koje šalju svojim kolegama u nacionalnim NVO-ima i pri tome mogu donijeti pogrešnu procjenu koliko je neki proces važan odnosno nevažan.
- ◆ Nacionalnim NVO-ima je teško razumjeti i postaviti prioritete za rasprave na razini EU-a, a praktični rezultati tih rasprava čine im se nejasni, kao nešto što pripada dalekoj budućnosti.
- ◆ Predstavnici nacionalnih NVO-a, koji imaju ovlast donositi odluke o prioritetima europskih mreža čiji su članovi, možda nemaju znanje potrebno za donošenje takvih procjena.
- ◆ S druge strane, europska tajništva mogu samo djelomice razumjeti, a samim time i predstavljati, nijanse i složenost okolnosti u svakoj državi članici u kojoj imaju organizacije članice.
- ◆ Nakon najvećeg istodobnog proširenja u povijesti EU-a, mnogi europski NVO još uvijek nemaju organizacije članice u novim državama članicama. Stoga se može dogoditi da NVO iz novih država članica budu podzastupljeni u odborima europskih mreža te da rjeđe od svojih kolega iz starih članica sudjeluju u raspravama na sastancima.
- ◆ U nekim organizacijama se problem nedovoljnog poznavanja okolnosti na nacionalnoj razini među zaposlenicima u europskim NVO-ima, kao i nepoznavanja prilika na razini EU-a među članovima na nacionalnoj razini, može riješiti razdvajanjem nadležnosti između europskih NVO-a, koji su vješti u politici i lobiranju i nacionalnih članica, čiji se rad uglavnom temelji na pružanju usluga.

Nehotična posljedica toga mogla bi biti situacija u kojoj će neki uredi sa sjedištem u Bruxellesu razviti veću samostalnost i djelovati više kao NVO za sebe, nego kao mjesto spajanja svih aktivnosti unutar organizacije ili kao glavna koordinacijska struktura mreže. Ta situacija ne mora nužno uzrokovati veće probleme, jer postoje dobri argumenti za podjelu zadataka između europskih i nacionalnih ureda NVO-a, koji proizlaze iz njihovih različitih područja stručnosti i kompetencija. Ključno je u kojoj su mjeri NVO uspjeli uspostaviti djelotvorne sustave i strukture, koji omogućuju da europski NVO zastupaju stajališta i interese svojih (nacionalnih) članica te da ih (nacionalne) članice u svakom trenutku mogu pozvati na odgovornost. Osim toga, iznimno je važno istaknuti kako se odnos između nacionalnih i europskih struktura temelji na međuovisnosti i međusobnom osnaživanju. Europski uredi i mreže oslanjaju se na stručnost i mobiliziranje građana koje im pruža nacionalna razina, dok se, s druge strane, nacionalni NVO oslanjaju na europske partnere kad se radi o olakšavanju pristupa procesima koji se vode na razini EU-a, ali i kad se radi o osnaživanju njihovih vlastitih kapaciteta za sudjelovanje. Zbog toga su mnogi NVO na razini EU-a povećali broj aktivnosti u svrhu izgradnje kapaciteta, naročito kako bi odgovorili na izazove proširenja.

4. Utjecaj: je li dijalog zaista važan?

Budući da je civilni dijalog još uvijek često protiv neformalnog lobiranja, ključno pitanje koje će usmjeravati njegov budućni razvoj jest pitanje utjecaja. Posebice, je li njegova glavna zadaća postizanje promjene politike?

4.1. Izravan utjecaj na proces kreiranja politika ili puko zadovoljavanje forme?

Potvrda primitka i povratna informacija (Standard E): Potrebno je potvrditi primitak doprinosa. Rezultate otvorenih javnih savjetovanja treba objaviti na web stranici koja je povezana s jedinstvenim mjestom pristupa na internetu.

Nedostatak konkretnih povratnih informacija – Pokazalo se da je ozbiljna prepreka uključivanju NVO-a u civilni dijalog nedostatak relevantnih povratnih informacija i pomanjkanje odgovornosti. To se prije svega odnosi na javna savjetovanja, a dugoročna posljedica može biti razočaranje i neuključivanje NVO-a u taj dugotrajan proces jer nemaju nikakva jamstva da će se njihov glas čuti. I kada dobiju povratne informacije, izjavljuju ispitanici, one uglavnom nisu relevantne i konstruktivne.¹⁶⁵ Iznimno je važno dostaviti izvješće o tome zašto je određeni prijedlog (posebno ako je imao široku potporu) bio odbačen. I dok argumenti za odbacivanje prijedlo-

¹⁶⁵ Kao što sugerira *Izveštaj o boljem zakonodavstvu iz 2004.*, u dvije trećine prijedloga politika, u dijelovima u kojima se objašnjavaju razlozi zbog kojih se određeni pravni akt predlaže, postoji vrlo malo informacija o tome kako se odgovori NVO-a razmatraju i uzimaju u obzir ili zašto su bili odbačeni. Izvor: Izveštaj Europske komisije: *Better Law-Making 2004 pursuant to "Article 9 of the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality"*, COM (2005) 98 final, http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/com2005_0098en01.pdf.

ga mogu biti politički ili više tehničke prirode (kao što je nepostojanje pravne osnove), vrlo je važno da NVO doznaju koji su to argumenti kako bi mogli u budućnosti unaprijediti kvalitetu svog doprinosa te kako bi se uvjerali da sudjelovanjem u savjetovanjima zaista nečemu pridonose. Procesi za davanje povratnih informacija koji su se koristili pri izradi Minimalnih standarda savjetovanja ili Strategije zdravstvene politike navode se kao izrazito dobri primjeri jer su sadržavali opću procjenu zaprimljenih doprinosa i objasnili razloge zbog kojih je Komisija izabrala samo neke od pristiglih prijedloga.

Pitanja vezana uz odabir vremena – Mnogi ispitanici izjavljuju kako se savjetovanja održavaju nakon što je nacrt glavnog dijela prijedloga već sastavljen, pa se stječe dojam da je savjetovanje tek puko zadovoljavanje forme. Međutim, ne bi se smjelo zanemariti kako se prakse Općih uprava razlikuju, kao ni to da se važna savjetovanja događaju u ranijoj fazi, na *ad hoc* osnovi ili u skupinama stručnjaka. Odabrati pravo vrijeme za otvoreniji proces čini se osobito teško, jer previše savjetovanja može ići nauštrb vidljivosti i utjecaja.

Odgovornost i provedivost – I kad institucije imaju obvezu savjetovati se, ništa ih ne obvezuje na slušanje. Nekoliko je ispitanika izjavilo kako to može biti vrlo destimulirajuće, a jedan se potužio da savjetovanja „ionako idu u onom smjeru u kojem institucije žele“. Savjetovanja o Agenciji za temeljna prava su se u ovom pogledu pokazala posebno frustrirajućim jer je Komisija odbacila načela za koja su se zalagali mnogi sudionici javnog savjetovanja.¹⁶⁶ Međutim, bit će teško razviti takav oblik odgovornosti sve dok savjetovanja ne budu sadržavala jasne kriterije koji će povećati legitimnost civilnog dijaloga u široj javnosti. Zbog toga postoje i različita stajališta NVO-a o važnosti mehanizama provedivosti. Osim kontroverzi vezanih uz provedivost rezultata savjetovanja, različiti su ispitanici istaknuli potrebu za boljim mehanizmom praćenja i posredovanja. Takav je mehanizam predložen na nacionalnoj razini kao dio *Compacta* u Velikoj Britaniji¹⁶⁷, a na razini EU-a bi se mogao prepustiti u nadležnost kakvom nezavisnom tijelu ili Europskom pravobranitelju¹⁶⁸.

Snažna međuljudska dimenzija: potreba za poticanjem boljeg međusobnog razumijevanja – Budući da nema nikakvih mehanizama provedivosti te sustavnog i otvorenog davanja povratnih informacija, mnogi ispitanici izjavljuju da se utjecaj civilnog dijaloga temelji na snažnoj međuljudskoj dimenziji (koja se gradila godinama), ali i onoj kulturnoj. Ističu također da nema zajedničkog kognitivnog okvira između NVO-a i službenika EU-a, što može postati prepreka zajedničkom radu. Dodatnu poteškoću za ostvarivanje stabilnih odnosa predstavlja i to što službenici moraju redovito mijenjati radno mjesto unutar Komisije. Posljedica nedovoljnog poznavanja rada NVO-a mogu biti nerealna očekivanja i frustracije objiju strana. Zbog toga se potreba za poticanjem međusobnog razumijevanja čini još važnijom u trenutku kad se u svim institucijama uočava nepovjerljivost prema radu NVO-a.¹⁶⁹

Je li formalno lobiranje učinkovitije? – Propitivanje utjecaja civilnog dijaloga neizbježno vodi k procjenjivanju odnosa snaga između formaliziranih odnosa i neformalnog lobiranja. Jedan ispitanik je izjavio: „Jasno mi je zašto je njima potrebno razgovarati s nama, ali mi je manje jasno zašto mi s njima trebamo razgovarati.“ Zapravo, sudjelovanje u formaliziranim procesima ne mora značiti da je NVO na dobitku, posebice kada se čini da je uhvaćen u proces koji iziskuje ulaganje velikih resursa, a čiji se rezultati ne mogu najbolje razabrati. Što su procesi otvoreniji, to su glasovi pojedinih NVO-a slabiji. Utjecajne će organizacije u takvim situacijama možda htjeti iskoristiti svoju moć utjecaja kroz izravnije, bilateralne i manje formalne kanale.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Posebice, Pariška načela Ujedinjenih naroda o nacionalnim institucijama za zaštitu i promicanje ljudskih prava, koje jamče temeljne vrijednosti nezavisnosti i pluralizma. Za više informacija, vidjeti zajedničko pismo NVO-a: <http://www.socialplatform.org/module/FileLib/VERSIONFINALjointletteronFRA.doc>.

¹⁶⁷ Vidjeti prijedlog Nacionalnog vijeća za volonterske organizacije (*National Council for Voluntary Organisations*): <http://www.ncvo-vol.org.uk/vsmagazine/news/index.asp?id=1823&fid=140>.

¹⁶⁸ Aktivnosti NVO-a prema Pravobranitelju nisu uobičajena praksa, što dokazuje i podatak da 95% pritužbi potječe od pojedinaca i samo 5% od udruga i

poslovnog sektora. Čini se kako je ta institucija do sada bila važna samo kad su posrijedi problemi s plaćanjem, dok su prakse savjetovanja za sada izvan njegova djelokruga.

¹⁶⁹ Prije je naveden primjer Europskog parlamenta. Međutim, ispitanici su sličan trend zamijetili i u Europskoj komisiji, iako je posljednja dva desetljeća Komisija polagala velike nade u kapacitete NVO-a da vrate građane u proces kreiranja politika. Međutim, još uvijek je teško procijeniti hoće li se i kako taj fenomen širiti.

¹⁷⁰ Jedan ispitanik, predstavnik europske podružnice međunarodnog NVO-a, istaknuo je kako se „ciljevi rijetko postižu putem strukturiranog dijaloga“.

4.2. Izvan konteksta izravnog utjecaja: dodana vrijednost civilnog dijaloga kao procesa

Jačanje povjerenja – Ako glavna snaga civilnog dijaloga nije sposobnost postizanja promjene politike, koja je njegova dodana vrijednost za nevladine organizacije? Prvo, njegova dodana vrijednost leži u sposobnosti izgradnje mreža i jačanja kapaciteta. Formalizirani oblici dijaloga s institucijama daju NVO-ima poticaj i strukturu kroz koje mogu ojačati međusobno razumijevanje, ali i prepoznati zajedničke interese i razvijati suradnju, umjesto da jedni drugima budu konkurencija. Formalizirani oblici dijaloga također jačaju povjerenje između institucija i NVO-a kroz učvršćivanje njihove legitimnosti i ozbiljnosti, te stvaranjem oglednih primjera koji će utrti put boljim interakcijama i u neformalnim kontaktima.

Otvaranje „autsajderima“ – Premda često nije dovoljno koherentan, civilni dijalog pruža poticaj razvoju sudioničke demokracije. Civilni dijalog je, bez sumnje, način na koji proces kreiranja politika može postati transparentniji prema široj javnosti, te se otvoriti „autsajderima“, kao što su organizacije koje se smatra manje etabliranim ili moćnim (i za koje je stoga manje vjerojatno da svoje ciljeve mogu ostvariti neformalnim kanalima). Međutim, to se odnosi uglavnom na otvorena savjetovanja, a znatno manje na skupine stručnjaka i savjetodavne odbore. Stoga je otvaranje procesa kreiranja politika također u rukama onih NVO-a koji imaju pristup zatvorenijim oblicima dijaloga.

Zaključak i perspektive za budućnost

Postojeći okvir civilnog dijaloga na razini EU-a obilježavaju važni izazovi vezani uz resurse, utjecaj, ravnotežu aktera, te sposobnosti i institucija i NVO-a da „Bruxelles“ povežu s lokalnom razinom. Također, obilježava ga nizak stupanj horizontalnosti, ponajprije zbog malog broja struktura koje NVO-ima omogućuju da razviju dijalog između njih samih te prepreka koje postoje za uspostavu dijaloga o horizontalnim pitanjima. Članak 47. Ustavnog ugovora jasno se temelji na obuhvatnijem i horizontalnom stajalištu, čija će provedba zahtijevati nove pristupe, a možda i nove strukture.

Iako se može učiniti da je to u pogledu resursa učinkovitije, NVO su još uvijek vrlo oprezni u pogledu uspostavljanja novog tijela za horizontalni dijalog. Razlog je ponajprije to što bi njegova moguća rigidnost mogla narušiti fleksibilnu prirodu civilnog društva, a i to što bi takva racionalizacija mogla previdjeti specifičnu prirodu svake institucije te u konačnici umanjiti utjecaj dijaloga. Sastavljeni su alternativni prijedlozi kako bi se izbjegla ta „klopka rigidnosti“ i pomoću kojih bi se savjetovanja uspostavila kao norma. To je, prije svega, prijedlog za sklapanje Europskog sporazuma ili „konkordata“¹⁷¹, koji bi zajednički dogovorili NVO i institucije i čija bi prednost bilo razvijanje osjećaja vlasništva nad procesom te uključivanje svih institucija (na primjer, u obliku godišnjeg izvještaja Europskom parlamentu i redovitih susreta s Vijećem). No, tek treba vidjeti kako bi se taj sporazum mogao uskladiti s postojećim praksama i koliko bi i kako različitim institucijama bio od koristi.

¹⁷¹ Vidjeti prijedlog NCVO-a, Nacionalnog vijeća za volonterske organizacije: www.ncvo-vol.org.uk/europeaninternational; te prijedlog ECAS-a, Europske službe za građansku akciju (*European Citizen Action Service*): <http://www.ecas.org/product/91/default.aspx?id=244>.

4. POGLAVLJE – PET STUDIJA SLUČAJA

Pet primjera procesa dijaloga između EU-a i NVO-a poslužit će nam da dublje istražimo pitanja i probleme istaknute u drugom i trećem poglavlju. Izabrane su sljedeće studije slučaja: Europska konvencija i Ustavni ugovor, Forum različitih dionika društveno odgovornog poslovanja, Otvorena metoda koordinacije na području socijalne uključenosti, Direktiva o uslugama i Dijalog s civilnim društvom Opće uprave za trgovinu. Ti su primjeri izabrani kako bi se ponudila različita iskustva: slučajevi se razlikuju prema instituciji koja je pokrenula proces, prema tome je li dijalog vezan uz stvarni zakonski prijedlog te prema prvotnoj percepciji vrijednosti svakog od tih procesa. No, istraživanje nismo zamislili tako da se unaprijed donose zaključci o stajalištima predstavnika NVO-a od kojih je zatražen doprinos. Studije slučaja istražuju tehničke aspekte procesa dijaloga – kako je dijalog strukturiran, kako se biraju sudionici i slično – ali i politiku dijaloga, odnosno koji su razlozi odabira različitih aktera za sudjelovanje te koliko dijalog smatraju važnim. Uključivanje NVO-a na nacionalnoj razini u dijalog vezan uz ove studije slučaja, te poticajno okruženje za sudjelovanje nacionalnih NVO-a u razvoju politika na razini EU-a, detaljnije se istražuje u petom poglavlju.

1. Europska konvencija i Ustavni ugovor

Iako su postavljeni mehanizmi koji NVO-ima na svim razinama omogućuju praćenje i pridonosenje radu na Konvenciji (uglavnom putem web stranica), apstraktna i tehnička priroda rasprave, kao i potreba brzog reagiranja na razvoj događaja često su značile da su uglavnom NVO koji su trajno prisutni u Bruxellesu mogli dati najučinkovitiji doprinos. Oni koji su se u taj proces uključili, morali su imati temeljito znanje o procesima u EU te vremena kako bi se mogli usredotočiti na prilično široku raspravu između članova Konvencije o ulozi i strukturi EU-a. NVO koji su imali pristup tom uskom krugu smatrali su proces otvorenim i pristupačnim, te su mogli utjecati na promjene teksta nacрта Ustava. Ocjene Konvencije same po sebi uglavnom su pozitivne. Međutim, neuključivanje nacionalnih NVO-a i odsutnost rasprava na nacionalnoj razini uzrokovali su veliku razliku u percepcijama onih koji su u Bruxellesu i onih izvan njega. Zanimljivo je da su razlike u percepcijama obilo se o glavu onima koji stoje iza Ustavnog ugovora – u prvoj polovici 2005. odbijen je u Francuskoj i Nizozemskoj. Unatoč simboličnoj važnosti Ustavnog ugovora, prvog europskog ugovora čijem su stvaranju pridonijeli i NVO, ocjenu Konvencije kao primjera civilnog dijaloga u konačnici određuje neuspjeh da raspravu proširi dalje od Bruxellesa.

1.1. Uključivanje NVO-a u razradu Ustavnog ugovora

Europsko vijeće je, u Deklaraciji iz Laekena pod nazivom Budućnost Europske unije iz prosinca 2001., donijelo odluku o pokretanju Konvencije o budućnosti Europe. Konvencija je dobila zadatak „riješiti tri temeljna izazova: kako približiti građane, prvenstveno mlade, europskom projektu i europskim institucijama; kako organizirati politiku i europski politički prostor u proširenoj Uniji i kako postići da se Unija razvije u stabilizirajući čimbenik i uzor u novom, multipolarnom svijetu”.¹⁷² Konvenciju su činili predstavnici država članica, nacionalnih parlamenata i Europskoga parlamenta te Komisije. Političko srce Konvencije bio je *Presidium*, čija je uloga bila „pružiti poticaj Konvenciji, pripremati nacрте programa rada plenarnih sjednica, te nadgledati aktivnosti i organizaciju Foruma”.¹⁷³ Forum se u Deklaraciji iz Laekena pobliže opisuje kao instrument za zaprimanje stajališta civilnog društva: „kako bismo osigurali široku raspravu i uključili sve građane, Forum će biti otvoren za organizacije koje predstavljaju civilno društvo. (...) Forum će imati oblik strukturirane mreže organizacija koja će redovito primati informacije o raspravama u sklopu Konvencije. Njihovi doprinosi bit će uključeni u rasprave.”¹⁷⁴

NVO su nastojali iskoristiti prepoznavanje njihovog doprinosa u Deklaraciji iz Laekena kako bi ostvarili redovit i strukturiran dijalog s Konvencijom te osigurali mjesto konceptu civilnog dijaloga u sklopu revidiranih Ugovora, gotovo na jednak način na koji su sindikati i poslodavci deset godina prije osigurali prepoznavanje svojeg „socijalnog

¹⁷² *Laeken Declaration on the Future of the European Union*, dodatak Zaključcima predsjedništva, 14. – 15. prosinca 2001.

¹⁷³ *Presidium* se sastojao od predsjednika i potpredsjednika Konvencije, predstavnika država koje su predsjedale Vijećem tijekom Konvencije, te po dvoje predstavnika nacionalnih parlamenata, Europskog parlamenta i Komisije. <http://european-convention.eu.int/presidium.asp?lang=EN>.

¹⁷⁴ http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm

dijaloga“ u Ugovorima. Široki krug NVO-a koji se bave pravima i vrijednostima organizirao se u Kontaktnu skupinu civilnog društva, kako bi inzistirali na zahtjevima za strukturiranim dijalogom u sklopu Konvencije i izvan nje. Iako doprinos NVO-a kao takav nije bio formaliziran, njihov opći dojam o Konvenciji bio je da Konvencija djeluje na način koji „pokazuje da gaji naklonost prema civilnom dijalogu te prema otvorenosti i transparentnosti (...) radilo se o sljedećem: kucali smo na vrata, vrata su se otvorila, vidjeli smo unutra, iako nismo bili u prostoriji“. Iako su web stranice Foruma služile samo kao skladište za dokumente, sastanci Konvencije, iako ne i sastanci *Presidiuma*, bili su javni i postojalo je mnogo prigoda za neformalno lobiranje. NVO su mogli pratiti izmjene nacrtu Ustavnog ugovora u trenutku kada ih se unosilo. Pojedini su članovi Konvencije uglavnom bili dostupni i često su se obraćali NVO-ima za pomoć pri sastavljanju izmjena i dopuna teksta tijekom izrade nacrtu.

Jean-Luc Dehaene, potpredsjednik Konvencije i bivši predsjednik belgijske Vlade, dobio je u zadatak kontaktirati s civilnim društvom. Posredstvom Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora (EESC), samozvane „Kuće organiziranog civilnog društva“, sazivani su redoviti sastanci. Iako se činilo da se nekim NVO-ima ne sviđa što je EESC preuzeo ulogu posrednika, prevladavao je osjećaj da su sami sastanci korisni kao svojevrsni izvještaji o napretku, ali ne i kao mehanizam pomoću kojeg NVO mogu utjecati na rad Konvencije.

Prigoda za izravan doprinos NVO-a Konvenciji pojavila se s organiziranjem niza javnih rasprava u lipnju 2002. Iako je ograničeno vrijeme dodijeljeno pojedinom predstavniku NVO-a značilo da jedino mogu upozoriti na pitanja za koja NVO smatraju da se njima treba pozabaviti, vladao je osjećaj kako rasprave imaju veliku simboličnu vrijednost: Bilo je to „prvi put da se ugovor sastavlja uz ovakav doprinos (...) [to je] znak evolucije procesa i sve veće spremnosti da se dijalog s civilnim društvom strukturira“. ¹⁷⁵ Slijedile su još neke plenarne sjednice koje su NVO-ima bile zanimljive – na temu socijalne Europe u studenom 2002. i na temu sudioničke demokracije u travnju 2003.

Uglavnom povoljno mišljenje o Konvenciji narušeno je osjećajem NVO-a da Konvencija od njih traži doprinos, ali da stvarna dvosmjerna razmjena mišljenja ne postoji. Oni NVO koji su se smatrali naročito osujećeni, držali su da su „interakcije s Konvencijom nepobitan dokaz postojanja crnih rupa. Pošalješ nešto, ali nikad ništa ne izađe. Ni na koje pismo nismo dobili odgovor. Niti smo dobili potvrdu o primitku. Ništa.“ ¹⁷⁶

Također, postoji dojam kako su javne rasprave s Konvencijom u punom sastavu donijele opipljive rezultate: javna rasprava o socijalnoj Europi potaknula je formiranje Skupine za socijalnu politiku, a rasprava o sudioničkoj demokraciji nacrt članaka o civilnom dijalogu. Međutim, te su pobjede previše lako dobivene i nisu zaživjele: jedan predstavnik NVO-a smatra kako „to što su tako brzo popustili, govori o slabosti procesa“. Konvencija je prestala raditi u srpnju 2003., a Međuvladine konferencije u listopadu 2003. i u lipnju 2004. bile su zatvoreni forumi tijekom kojih su se izmjene mogle uvoditi bez znanja i utjecaja NVO-a. Za neke od njih je to predstavljalo „glavni problem“ – to što su Međuvladine konferencije „mogle sve izmijeniti i poništiti, tako da se postavlja pitanje zbog čega su NVO uopće uključivali [u Konvenciju]“.

U kontekstu rezultata Konvencije – konačnog teksta Ustavnog ugovora – NVO su osjećali da su odnijeli pobjedu uključivanjem članka koji definira odgovornost institucija EU-a da se savjetuju s civilnim društvom. Članak I.-47. navodi kako će „institucije održavati otvoren, transparentan i redovit dijalog s reprezentativnim udrugama i civilnim društvom [te kako će] Komisija provoditi široka savjetovanja sa zainteresiranim strankama u svrhu osiguravanja koherentnog i transparentnog djelovanja Unije“. ¹⁷⁷ Nadalje, isti članak jasno navodi mogućnost da sami građani predlažu zakonske inicijative Komisiji, pod uvjetom da je prijedlog u skladu s nadležnostima Komisije, da predlagatelja inicijative ima više od milijun te da građani potječu iz određenog broja država članica. Za Europsku platformu NVO-a koji se bave socijalnom politikom, članak I.-47. „može potaknuti sudjelovanje građana [što će] vjerojatno unaprijediti sadržaj politika koje EU donosi (...) prepoznavanje sudioničke demokracije značajan je korak k širenju sudjelovanja u EU“. ¹⁷⁸

Pravi problem, koji je u samoj srži odbijanja Ustavnog ugovora na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj, jest neprikladno komuniciranje procesa europskim građanima, čiji je simptom i uzrok bio nedostatak bilo kakvog osmišljenog izravnog uključivanja NVO-a s nacionalne razine.

¹⁷⁵ Do kraja ovog istraživanja, svi citati odnose se na izjave preuzete izravno od ispitanika.

¹⁷⁶ Krzeczunowicz, P., Ured poljskih NVO-a u Bruxellesu, citirano u *The Participation of Civil Society in the Debate on the Future of Europe: Rhetorical or action frames in the discourse of the Convention?*, Lombardo, E., www.unizar.es/union_europea/files/workPapers3_UE.pdf.

¹⁷⁷ Tekst Ustavnog ugovora dostupan je na: http://europa.eu.int/constitution/index_en.htm.

¹⁷⁸ Intervencija Socijalne platforme pred Odborom za ustavna pitanja, 25. studenom 2004. <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/constitution%20intervention%20november%202004%20FINAL.pdf>.

1.2. Slab odjek izvan Bruxellesa

Ispitanik koji radi za jedan europski NVO kaže kako se za proces Konvencije „uopće nije znalo na nacionalnoj razini. Iako su europske mreže NVO-a sastavljale materijale s informacijama za svoje nacionalne članove i pokušavale dobiti njihova mišljenja o dokumentima o politikama koji su se nalazili na Forumu, njihovim su naporima bila suprotstavljena stajališta nacionalnih NVO-a kako Konvencija i njen proizvod, tekst Ugovora, imaju vrlo malo veze s njima. NVO sa specifičnim ciljevima usmjerenim na nacionalnu razinu nemaju kapaciteta niti temeljitijeg znanja o temama vezanim uz EU kako bi mogli pratiti opće rasprave na temu ‘koja je uloga EU-a’“.

Sama Konvencija je vrlo malo učinila kako bi se rasprava proširila izvan uskog kruga ljudi na koji je bila ograničena. Teoretski gledano, članovi Konvencije trebali su obavještavati o onome što čine i tražiti doprinose od civilnog društva u svojim zemljama. Međutim, izvještaji podneseni *Presidiumu* u ožujku 2002., koji su trebali biti doprinosi raspravama s civilnim društvom u lipnju, sveli su se na kvantitativne opise održanih sastanaka ili foruma, umjesto da posluže kao sredstvo pomoću kojeg se mišljenja nacionalnih NVO-a mogu unijeti u proces.¹⁷⁹ Prije održavanja Međuvladine konferencije u lipnju 2004., Platforma europskih NVO-a koji se bave socijalnom politikom poslala je vidovitu poruku čelnicima država:

Čak ako se postigne sporazum između čelnika država, jasno je kako će se ratifikacija pokazati vrlo teškom. Jedan od razloga je nepovezanost i nedostatak komunikacije između vladavine na razini EU-a i ljudi. Mnogim ljudima još uvijek nije jasna uloga EU-a, i u kakvoj je vezi s njihovim životima i brigama. Istodobno, rasprava o budućnosti Europe još je uvijek usmjerena na institucionalna i organizacijska pitanja, umjesto na pitanje što EU može učiniti kako bi odgovorio na istinske probleme Europljana, pa nije ni čudo što se ljudi pitaju koja je svrha EU-a. Kao mreže NVO-a, mnogo smo radili kako bismo protekle dvije godine bili kanal između organizacija građana na nacionalnoj i lokalnoj razini i procesa EU-a, ali naše je iskustvo kako je teško uključiti ljude u raspravu o budućnosti Europe zbog toga što nije dovoljno transparentna.¹⁸⁰

Unatoč tim upozorenjima, vlade koje su nastavile s procesom ratifikacije Ustavnog ugovora nakon njegova potpisivanja u Rimu listopada 2004. djelovale su, čini se, s lažnim osjećajem sigurnosti i nisu bile pripremljene za argumente koje su isticale organizacije tijekom francuske i nizozemske kampanje za odbacivanje Ugovora, a radi se o organizacijama koje uglavnom nisu sudjelovale u procesu Konvencije. Ratifikacijske kampanje usredotočile su se uglavnom na pitanja kao što su moguće pristupanje Turske EU i Direktiva o uslugama, što je za građane imalo smisla u kontekstu razmatranja svrhe postojanja EU-a, ali onima koji su dvije godine bili uključeni u raspravu o tehničkim detaljima europskog Ustavnog ugovora to se činilo posve mističnim. Konvencija, a zatim i vlade, donijele su pogrešnu procjenu upotrebljavajući riječ „ustav“: ono što je hranilo ambicije i težnje Konvencije, građane je udaljilo od procesa.

1.3. Učinak odbacivanja Ustavnog ugovora

Nakon francuskog i nizozemskog „ne“, države članice i Komisija ušle su u „razdoblje razmišljanja“ kako bi bolje shvatile raskorak između percepcija građana s jedne strane i političara i dužnosnika s druge strane, na koji je upozorila reakcija na Ustavni ugovor. „Razdoblje razmišljanja‘ trebalo bi, u prvoj fazi, biti iskorišteno za široku i intenzivnu raspravu o europskim politikama. Svaka vizija budućnosti Europe trebala bi biti izgrađena na jasnom razumijevanju [sic] potreba i očekivanja građana.“¹⁸¹ Rješenje za premošćivanje tog jaza nalazi se u „demokraciji, dijalogu i raspravi“, Planu D za „uključivanje građana u široke rasprave o Europskoj uniji – čemu ona služi, kamo ide i što bi trebala raditi“¹⁸². Plan D i dokument koji se na njega nadovezuje, Bijela knjiga o europskoj komunikacijskoj politici, koje je sastavila Komisija, najsadržajniji su odgovor na odbacivanje Ustavnog ugovora. Čini se kako inicijative preuzimaju oni kojima je najviše stalo do Ustavnog ugovora. Ali NVO osjećaju da vodeća uloga Komisije nosi sa sobom rizik ponavljanja, a ne rješavanja i premošćivanja jaza koji je postojao između Konvencije i građana te da je Komisija sama po sebi institucija od koje su se građani otuđili. Komisija je u svojim razmišljanjima sklona polaziti od pretpostavke

¹⁷⁹ Will, C., Crowhurst, I., Larsson O., Kendall, J., Olsson, L. E. i Nordfeldt, M., „The challenges of translation: the Convention and debates on the future of Europe from the perspective of European third sectors“, u *Third Sector European Policy Working Paper*, br. 12, lipanj 2005.; vidjeti: www.lse.ac.uk/collections/TSEP/Open%20access%20documents/12%20TSEP.pdf, str. 14.

¹⁸⁰ <http://www.socialplatform.org/code/en/>

[camp.asp?Page=664](http://www.socialplatform.org/code/en/camp.asp?Page=664)

¹⁸¹ Europska komisija: *The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*, COM (2005.) 494.

¹⁸² „Plan D“, kako je opisan u *White Paper on a European Communication Policy: Debating Europe, involving people*, COM (2006.) 35.

kako su njeni prijedlozi odbijeni samo zbog toga što ih se loše komuniciralo i zbog toga što su ih građani pogrešno shvatili – Komisija vjeruje kako je potrebno naći rješenja samo na razini komuniciranja, ne i na razini sadržaja. Ali kad su u pitanju građani, kao i skupine civilnog društva, ne radi se o broju mehanizama komunikacije ili broju foruma, nego o kvaliteti rasprave i tome u kojoj se mjeri njihovi doprinosi uzimaju u obzir.

Sama Komisija priznaje kako „odgovornost odaziva na poziv za razdobljem razmišljanja prvenstveno imaju države članice. Sve države članice preuzele su obvezu pokretanja širokih nacionalnih rasprava o budućnosti Europe“¹⁸³. Također je jasno iznijela svoje gledište kako „Europa također treba pronaći svoje mjesto u postojećim nacionalnim, regionalnim i lokalnim ‘javnim sferama’ a javne rasprave u državama članicama moraju se produbiti. To je prije svega odgovornost javnih vlasti u državama članicama. Tijela javnih vlasti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini imaju odgovornost savjetovati se i informirati građane o javnim politikama, uključujući europske politike i njihov utjecaj na svakodnevni život građana, te uspostaviti forume kako bi ta rasprava oživila.“¹⁸⁴

No, čini se da države članice baš i nisu sklone preuzeti tu obvezu. Otkako su Francuzi i Nizozemci rekli „ne“, imale su obvezu izvijestiti Vijeće do kraja 2005. o mjerama koje su poduzele kako bi pokrenule rasprave na nacionalnoj razini. No, slično izvještajima Konvenciji u ožujku 2002., u tim su izvještajima bili samo nabrojani događaji i opisana informacijska sredstva za koje NVO, a kamoli građani, gotovo nisu ni čuli¹⁸⁵.

Europski gospodarski i socijalni odbor pokušava dodatno osnažiti poziciju koju je izgradio tijekom Konvencije, a za koju je smatrao da je ugrožavaju sporni članci ugovora o civilnom dijalogu, te ojačati svoju ulogu posrednika između institucija EU-a i civilnog društva. Veljače 2004. osnovana je Skupina za vezu, koja je imala zadatak „osigurati da EESC ima koordiniran pristup prema europskim organizacijama civilnog društva i mreža te pratiti provedbu zajedničkih inicijativa. Također bi trebala povećati vidljivost rada EESC-a vezanog uz te organizacije i mreže“¹⁸⁶. Iako NVO dovode u pitanje učinkovitost EESC-a i primjerenost njegova preuzimanja te funkcije, neki od njih u konačnici pragmatično zaključuju kako EESC barem stvara nove kanale i javne arene za dijalog. To je forum u kojem će sudjelovati mnogi, ali, upozoravaju, ne žele da on postane prevladavajući mehanizam putem kojeg će njihova stajališta izlaziti u javnost. Forum dionika pod nazivom Premošćivanje jaza, koji je bio organiziran u studenom 2005., govori o namjeri EESC-a da se pokuša pozicionirati što bliže Komisiji, te da postane glavni kanal za doprinose civilnog društva: „[Europski gospodarski i socijalni] odbor i Komisija uvjereni su kako organizacije civilnog društva mogu odigrati ključnu ulogu u premošćivanju jaza između Europe i njenih građana te su stoga odlučne u namjeri da slušaju stajališta i analize kojima te organizacije mogu pridonijeti procesu razmišljanja, putem organiziranja događaja kao što je forum dionika.“¹⁸⁷

1.4. Zaključak

Proces stvaranja europskog Ustavnog ugovora bio je konfuzan. Na početku nije bilo jasno da Ustavni ugovor treba biti konačni proizvod Konvencije i nije postojao jasan plan cijelog procesa. Nepreciziranost načina rada otvorila je prostor za pozicioniranje NVO-a kao skupina koje nude stručnost koja je korisna onima koji sastavljaju tekst. Međutim, upozorenja NVO-a kako Ustavni ugovor nije dobro prihvaćen među građanima nisu bila ozbiljno shvaćena. Čini se kako su države članice podcijenile domašaj rada Konvencije i nisu uspjele predvidjeti kako će ga građani primiti. Interes nacionalnih vlada za Ustavni ugovor bio je manji od interesa koji su za njega imale Konvencija i Komisija. Njihov interes za oživljavanjem Ustavnog ugovora uvjetuju lokalni i kratkoročni politički imperativi. Potrebno je više i bolje se potruditi kako bi se odgovorilo na mentalnu distancu koju građani osjećaju prema EU te kako bi se povećao interes građana za europski Ustavni ugovor. NVO sami ne mogu premostiti jaz između onih koji vladaju i onih kojima se vlada, ali više dijaloga s NVO-ima može pomoći vladama da ispune svoj zadatak – dati Europi više značaja i postići da nacionalni politički prostori postanu više europski.

¹⁸³ Europska komisija: *The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*, COM (2005.) 494.

¹⁸⁴ Europska komisija: *White Paper on a European Communication Policy: Debating Europe, involving people*, COM (2006.).

¹⁸⁵ *Interim report on the national debates during the reflection period on the future of Europe*, 12. prosinac 2005.g.

¹⁸⁶ Priopćenje za javnost Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora: *Civil Dialogue: EESC'S Bureau adopts significant proposals*, 24. veljače 2004., http://www.esc.eu.int/sco/group/press/index_en.asp.

¹⁸⁷ Forum dionika, koji su zajednički organizirali Europski gospodarski i socijalni odbor i Europska komisija: *Premošćivanje jaza: kako približiti Europu i njene građane?*, 7. i 8. studenog 2005.g., http://www.esc.eu.int/stakeholders_forum/index_en.asp#presentation.

2. Forum glavnih dionika društveno odgovornog poslovanja

Forum glavnih dionika društveno odgovornog poslovanja (u daljnjem tekstu: Forum) na više je načina bio inovativan mehanizam dijaloga o nečemu što je postalo glavnom temom rasprave u krugovima EU-a. Ali NVO su od samoga njegovog početka doživljavali Forum kao „dijalog skupina koje se nikada neće dogovoriti (...) recept za frustraciju“, kako je izjavio jedan ispitanik. Bilo da ga je odbacila zbog unutrašnje podijeljenosti i zbog toga što nije bilo jasno što se Forumom želi postići ili zbog toga što je namjerno stvorila instrument koji je osuđen na propast, Komisija nije imala dovoljno veliku ulogu u procesu i nije pružala potporu njegovom radu. Većina pouka koje se mogu izvući iz iskustva Foruma je negativna, jer se radi o aspektima dijaloga koje nikad ne bi trebalo ponoviti.

2.1. Kako je Forum nastao?

Zelena knjiga, koja je izašla u srpnju 2001., bila je prva naznaka namjere Komisije da zauzme stajalište o društveno odgovornom poslovanju (DOP)¹⁸⁸. EU ga je smatrala važnim jer je mogao dati „pozitivan doprinos strateškom cilju iz Lisabona, [odnosno, do 2010.] postati najkonkurentnije i najdinamičnije gospodarstvo svijeta, utemeljeno na znanju, sposobno za održivi gospodarski razvoj, s brojnijim i boljim radnim mjestima i boljom socijalnom kohezijom“¹⁸⁹. Interes za DOP održavao se važnim mjestom koje mu je dao Radni dokument Odbora za zapošljavanje i socijalna pitanja Europskog parlamenta, koji je bio odgovor na Zelenu knjigu,¹⁹⁰ te posebnim interesom koji je za njega imala tadašnja povjerenica za zapošljavanje i socijalna pitanja Anne Diamantopoulou.

Sama Zelena knjiga predložila je stvaranje Foruma time što je za cilj postavila „pokretanje široke rasprave o tome kako Europska unija može promicati društveno odgovorno poslovanje na europskoj i na međunarodnoj razini (...) predlaže pristup koji se temelji na produbljivanju partnerstva u kojem će svi akteri imati aktivnu ulogu“¹⁹¹. Uspoređujući komentare koji su pristigli na Zelenu knjigu, Komisija je izvijestila kako su „mnogi odgovori pristigli od različitih skupina dionika pozvali na pokretanje Europskog foruma glavnih dionika o DOP-u“¹⁹². Polovicom 2002. održana su tri okrugla stola kao „dio eksperimentiranja za budući Europski forum dionika o DOP-u“, na sljedeće teme: kodeks ponašanja (22. travnja), instrumenti i standardi DOP-a (27. svibnja) te izvješćivanje o DOP-u (24. lipnja).¹⁹³ Sastanci su se održavali pod pokroviteljstvom Opće uprave za zapošljavanje i socijalna pitanja; sudjelovalo je 40 do 50 dionika, podijeljenih u sljedeće kategorije: „poslodavci“, „sindikati“, „potrošači“, „civilno društvo“, „poslovne mreže“, „stručnjaci“ i „druge organizacije“. Na prvom sastanku, travnja 2002., dionici su izrazili želju da komentiraju proces i funkcioniranje Foruma, na što je Komisija odgovorila stavljanjem u optjecaj dokumenta koji opisuje nastanak i kontekst inicijative, kao i predložene ciljeve i sastav Foruma, ostavivši oko mjesec dana za slanje komentara.¹⁹⁴ To je vjerojatno bio trenutak kada su NVO imali najpozitivniji dojam o Forumu. Naime, imali su osjećaj kako pregovaraju o formalnim ciljevima i metodama rada te da to čine uspješno, za što je primjer bilo i prihvaćanje preporuka Platforme NVO-a koji se bave socijalnom politikom da Forum treba podijeliti na „političke“ sastanke na visokoj razini i na tehničke „skupine za pojedina pitanja“¹⁹⁵. Za razliku od njih, glavna udruga poslodavaca, Savez europskih konfederacija industrije i poslodavaca (*Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe – UNICE*), smatrala je kako je rasprava o Forumu, koja se događa na samom početku procesa i tijekom održavanja eksperimentalnih sastanaka za okruglim stolom, „preuranjena i ishitrena“, a da sama ideja Foruma „ponavlja rasprave koje su već u tijeku i nema legitimnost“¹⁹⁶.

¹⁸⁸ U Zelenoj knjizi o promicanju europskog okvira za društveno odgovorno poslovanje (*Green Paper on Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility* COM (2001.) 366), DOP je definiran kao „koncept u kojem tvrtke dobrovoljno odlučuju pridonijeti boljem društvu i čistijem okolišu“. Kasnije je Bijela knjiga Europske komisije (*White Paper COM (2002.) 347*) ponudila bolju definiciju DOP-a kao „koncepta u kojem tvrtke na dobrovoljnoj osnovi integriraju brigu o društvu i okolišu u svoje poslovanje te u odnose sa svojim dionicima“.

¹⁸⁹ Europska komisija: *Green Paper on Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility*, COM (2001) 366, str. 3.

¹⁹⁰ http://www.eurosif.org/pub2/lib/2002/3rdparty/workingdocument_rh1.pdf

¹⁹¹ Europska komisija: *Green Paper on Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility*, COM (2001) 366.

¹⁹² http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/csr/csr_esf_en.html

¹⁹³ http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/csr/csr_esf_en.html

¹⁹⁴ http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/csr/consultationletter.pdf

¹⁹⁵ http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/csr/socialplatform.pdf

¹⁹⁶ http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/csr/unice.pdf

Bijela knjiga Komisije iz 2002. uzela je u obzir komentare koji su pristigli na Zelenu knjigu i za cilj Forumu DOP-a postavila „promicanje transparentnosti i usklađivanje praksi i instrumenata DOP-a“ kroz „razmjenu iskustava i dobrih praksi između aktera na razini EU-a; povezivanje postojećih inicijativa unutar EU-a te težnju za uspostavljanje zajedničkog pristupa i vodećih načela na razini EU-a, koji će biti i osnova za dijalog u međunarodnim forumima i s trećim zemljama; prepoznavanje i istraživanje područja u kojima je potrebno poduzeti dodatne aktivnosti na europskoj razini“.¹⁹⁷

Do održavanja prvog službenog sastanka Forumu 16. listopada 2002., definicija ciljeva bila je dodatno pročišćena: „Imajući za opću svrhu poticanje društveno odgovornog poslovanja, Forum glavnih dionika DOP-a promicat će inovativnost, transparentnost i usklađivanje praksi i instrumenata DOP-a kroz:

- ◆ Unapređivanje znanja o povezanosti DOP-a i održivog razvoja (uključujući njegov utjecaj na konkurentnost, socijalnu koheziju i zaštitu okoliša) kroz omogućavanje razmjene iskustava i dobrih praksi te povezivanjem postojećih instrumenata i inicijativa DOP-a, s posebnim naglaskom na specifične aspekte malih i srednjih poduzeća.
- ◆ Ispitivanje primjerenosti postavljanja zajedničkih vodećih načela za prakse i instrumente DOP-a, uzimajući pri tome u obzir postojeće inicijative i zakonodavne akte te međunarodno prihvaćene instrumente, kao što su *Smjernice za multinacionalna poduzeća* Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (*Organisation of Economic Cooperation and Development – OECD*), *Socijalna povelja* Vijeća Europe, osnovne konvencije o radu *Međunarodne organizacije rada* (*International Labour Organisation – ILO*) te *Međunarodna povelja o ljudskim pravima*.¹⁹⁸

NVO su osjećali da su dobili „veliku bitku“ samom činjenicom da je taj drugi cilj, koliko god neprecizno formuliran, uopće uključen.

2.2. Članstvo i procedure

Forum je nastavio djelovati kombinirajući sastanke na visokoj razini, čija je svrha bila na političkoj razini ispitati napredak Forumu u ostvarivanju njegovih ciljeva, te niz okruglih stolova koji su se dublje bavili tehničkim detaljima vezanim uz četiri teme: unapređivanje znanja o DOP-u i omogućavanje razmjene iskustava i dobrih praksi; promicanje DOP-a među malim i srednjim poduzećima; transparentnost i smanjivanje razlika između praksi i instrumenata DOP-a te razvojni aspekti DOP-a. Članovi Forumu mogli su biti predstavnici četiriju sektora: sindikata, poslodavaca, NVO-a i „poslovnih organizacija“. Neki su NVO imali osjećaj da je taj odnos dionika, posebice uključivanje nove „obitelji dionika“ – poslovnih organizacija, stvorilo „strukturnu neravnotežu u Forumu“. I drugi sudionici Forumu iz redova NVO-a bili su mišljenja da je odnos članova neprimjeren, ali ne misle da je to samo po sebi odredilo ishod Forumu.

Mjesta za sudionike iz redova NVO-a bila su podijeljena između onih koji se bave socijalnim pitanjima, razvojnim pitanjima, pitanjima zaštite okoliša, ljudskih prava i zaštite potrošača. U slučajevima u kojima je Komisija smatrala da postoji jasan posrednik, odnosno mreža – kao u slučaju NVO-a koji se bave socijalnom politikom i onih koji se bave zaštitom okoliša – rado je prepustila samim NVO-ima da odluče tko će sudjelovati na sastancima. U područjima u kojima nije postojala takva platforma NVO-a na razini EU-a, kao u slučaju NVO-a koji se bave razvojnim pitanjima, mjesta su bila izravno i proizvoljno dodijeljena specifičnim skupinama, u ovom slučaju *Oxfam Internationalu* i *Fairtrade Labelling Organization*¹⁹⁹. Nisu postojali formalni kriteriji koje su organizacije trebale zadovoljiti prije nego što su bile pozvane da se pridruže radu Forumu. Dva predstavnika iz svakog sektora bila su pozvana sudjelovati u radu Koordinacijskog odbora, koji je imao zadatak organizirati i pripremiti sastanke Forumu. Skupine koje se bave zaštitom okoliša isprva nisu imale svojeg predstavnika u Koordinacijskom odboru. Osigurale su ga tek nakon isticanja kako DOP uključuje aspekte zaštite okoliša koliko i socijalne aspekte. U konačnici su mjesta NVO-a dodijeljena predstavnicima Platforme europskih NVO-a koji se bave socijalnom politikom i njihovom ekvivalentu u području zaštite okoliša, tadašnjem *Green 8*. NVO su između sebe iznimno brzo organizirali niz vrlo korisnih sastanaka na kojima su razmijenili mišljenja i informirali svoje predstavnike u Koordinacijskom odboru.

Iako su skupine koje nemaju sjedište u Bruxellesu mogle dobiti sredstva za sudjelovanje u Forumu, odgovornost za sudjelovanje u procesu dijaloga uglavnom je bila na zaposlenicima NVO-a koji su

¹⁹⁷ Europska komisija, *Communication from the Commission concerning Corporate Social Responsibility: A business contribution to Sustainable Development*, COM (2002) 347, srpanj 2002.

¹⁹⁸ http://forum.europa.eu.int/irc/empl/csr_eu_multi_stakeholder_forum/info/data/en/CSR%20Forum%20Rules.htm

¹⁹⁹ Organizacija koja izdaje odobrenja za davanje *Fairtrade* (poštena trgovina) certifikata i *Fairtrade* oznaka za ambalažu proizvoda. (prim. prev.)

radili u Bruxellesu. NVO su možda i informirali svoje partnere i članove na nacionalnoj razini o tijeku rada Foruma, ali nisu imali potrebu, niti su vidjeli ikakvu korist od savjetovanja s njima, a i sastanci su se održavali na *ad hoc* razini zbog čega se savjetovanja nisu uvijek ni mogla organizirati. U pravilu, „informacije o Forumu bile su prenošene u ključnim trenucima, ali je doprinosa nacionalnih članova bilo vrlo malo – to za njih nije bio prioritet“.

Predstavnici NVO-a uglavnom ocjenjuju kako je vrijeme koje su trebali izdvojiti za sudjelovanje u Forumu bilo razumno: svaki NVO je sam donio odluku koliko će vremena uložiti u pripremu i sudjelovanje na Forumu. Iznimka su bili članovi Koordinacijskog odbora, koji su za sudjelovanje morali izdvojiti prilično vremena, napose u procesu usuglašavanja opsega i sadržaja završnog izvješća Foruma. Gledano u cjelini, proces se rastegao na više od dvije godine; nakon okruglih stolova održao bi se sastanak na visokoj razini, što znači da su sudionici, koji su sudjelovali u samo jednom dijelu Foruma (na okruglim stolovima ili sastancima na visokoj razini), mogli imati i po šest mjeseci razmaka između sastanaka na kojima su sudjelovali. Jedan je sudionik izjavio kako je „Forum vjerojatno trebao trajati upola kraće“.

2.3. Ishod Foruma

NVO su se brzo razočarali tijekom Foruma, koji je, prema nekima od njih, služio kao „glorificirajuća propaganda glasnogovornika tvrtki“, dok su NVO bili nepripremljeni za temeljitije reagiranje na vješte prezentacije primjera DOP-a u praksi. Dionici iz poslovnog sektora, koji su ionako imali više sredstava za sudjelovanje u Forumu, postupno su brojčano nadmašili predstavnike NVO-a, koji su s vremenom postajali sve nezadovoljniji i sve manje skloni sudjelovati na sastancima.

Izvješće pod naslovom *Europski forum glavnih dionika o DOP-u: Konačni rezultati i preporuke*²⁰⁰, prema riječima jednog od članova Koordinacijskog odbora, bilo je proizvod „mukotrpnog procesa“ pregovaranja. Čini se kako dionicima nije bilo jasno da je to izvješće trebalo biti dokument koji je usuglašen konsenzusom. I dok je predstavnik NVO-a u Koordinacijskom odboru zagovarao mišljenje da bi izvješće trebalo sadržavati različita stajališta iznesena tijekom održavanja Foruma, drugi članovi Odbora, posebno UNICE, blokirali su takav pristup. Rezultat je bilo sastavljanje izvješća koje se temelji na opisu stajališta dionika svedenih na „najmanji zajednički nazivnik“, dok je „konačni proces izrade nacрта i pregovaranja zanemarivao stvarnost i nijanse rasprava za okruglim stolom, te je izravno odražavao unaprijed stvorena mišljenja ključnih dužnosnika EU-a i najutjecajnijih lobista (poslovnih skupina)“. Kao posljedica tog dugotrajnog procesa dovršavanja izvješća, DOP je, kao tema, izgubio zamah; priopćenje koje je trebalo proizaći iz Foruma došlo je gotovo dvije godine nakon završnog sastanka Foruma. Ta odsutnost konkretnih aktivnosti za NVO je bila „dakako, vrlo razočaravajuća“. Neki od njih, posebice oni koji nisu iz Bruxellesa, doživjeli su Forum kao vrlo otuđujuće iskustvo, te su se od tada odlučivali ili „izbjegavati DOP-ovo pomodarstvo“ ili se potpuno suzdržavati od uključivanja u savjetodavne procese EU-a.

Nepovjerljivost NVO-a također se odražavala u strahu da kompromisna priroda izvješća može značiti kako se „zloupotrebjava nerealan konsenzus ne bi li se opravdao nastavak neodgovornih i neodrživih modela poslovanja“. Čak i prije objavljivanja novog priopćenja o DOP-u 22. ožujka 2006., sudionici Foruma iz redova NVO-a govorili su o njemu kako se uglavnom temelji na doprinosu Opće uprave za poduzetništvo i/ili UNICE-a, a svoju legitimnost gradi na tobožnjoj usklađenosti s izvješćem Foruma. Platforma NVO-a koji se bave socijalnom politikom, *Amnesty International* i Europska konfederacija sindikata (*European Trades Union Confederation*) izrazili su 9. ožujka svoju zabrinutost: „S obzirom na to da do sada nismo zaprimili nikakav odgovor o točkama koje su ostale neriješene u raspravi nakon Foruma, organizacije potpisnice ove izjave žele izraziti opravdani strah od neuravnoteženog i unilateralnog pristupa DOP-u, koji uvažava stajališta samo jednog aktera.“²⁰¹ Pokazalo se kako su ti strahovi bili utemeljeni: novo priopćenje pozicionira DOP navodeći da je „sve važniji za neometano funkcioniranje tržišnog gospodarstva“, a njegova se vrijednost ne mjeri koristima koje može imati za društvo ili okoliš, nego prema doprinosu razvoju „Europe koja želi razvijati poduzetništvo i povoljno poslovno ozračje“²⁰².

²⁰⁰ *Europski forum glavnih dionika o DOP-u: Konačni rezultati i preporuke*, 29. lipnja 2004. http://forum.europa.eu.int/irc/empl/csr_eu_multi_stakeholder_forum/info/data/en/CSR%20Forum%20final%20report.pdf.

²⁰¹ Izjava Europske konfederacije sindikata, platforme NVO-a koji se bave socijalnom politikom i *Amnesty Internationala*, 9. ožujka; www.socialplatform.org/module/FileLib/CSRjointdeclarationmarch2006.pdf. U naknadnoj izjavi, Platforma NVO-a koji se bave socijalnom politikom je „oštro kritizira[la] Komisiju za zaokret od 180° na području DOP-a“, optužujući je da je napustila „uravnoteženi, višedionički pristup“ i zamijenila ga „ograničenim i isključivim pristupom“; 22. ožujka, http://www.socialplatform.org/code/en/pres_rele.asp?id_presse=113.

²⁰² Europska komisija, *Implementing the Partnership for Growth and Jobs: Making Europe a Pole of Excellence on Corporate Social Responsibility*, COM (2006) 136, 22. ožujka 2006., str. 2.

NVO koji su uspjeli doći do primjerka priopćenja prije nego što je bilo službeno objavljeno, brzo su demantirali ocjenu procesa Foruma kao procesa koji je iznjedrio sporazum: „prijedlog EU-a navodi kako je Forum glavnih dionika, održan 2004., konsenzusom usuglasio dobrovoljnu opredijeljenost²⁰³ industrijskog sektora za društveno odgovorno poslovanje. To nije točno. NVO su dosljedno zagovarali tezu kako su obvezujuće pravne mjere nužne za poticanje odgovornog poslovnog ponašanja“²⁰⁴.

2.4. Razlozi osnutka Foruma

Ispitanici iz redova NVO-a uglavnom se slažu kako je prvi cilj Foruma, razmjena znanja i iskustava o praksama DOP-a, uvelike ostvaren. Na procjenu NVO-a o cijelom procesu odlučujuće je utjecao neuspjeh u ostvarivanju drugog cilja: bolje razumijevanje stajališta drugih dionika o DOP-u nije samo po sebi dovoljno dobar razlog za održavanje niza sastanaka tijekom dvije godine. Glavni razlog zbog kojeg se na Forum gleda kao na neuspjeh jest uloga koju je u procesu imala Komisija. Ona je pokrenula proces, okupila dionike, a onda se povukla i preuzela sporednu ulogu. Osnovno neslaganje dionika na Forumu bilo je o tome treba li DOP biti isključivo dobrovoljna inicijativa tvrtki ili okvir za pravne standarde i odgovornosti, koji primjenjuju i nadgledaju javne vlasti. Budući da je Komisija to tijelo javne vlasti koje bi bilo odgovorno za razvoj i nadgledanje bilo kojeg okvira o DOP-u na razini EU-a, a za NVO je svrha Foruma bila odrediti ulogu Komisije u pogledu DOP-a, to što se u toj raspravi držala po strani bilo je u najboljem slučaju podmuklo, a u najgorem, namjerno usmjeravanje procesa k sterilnoj razmjeni duboko ukorijenjenih stajališta. Članovima Koordinacijskog odbora najviše su nedostajale smjernice Komisije tijekom izrade nacrtu konačnog izvješća. Izvješće je praktički govorilo o ulozi EU-a u DOP-u bez značajnog doprinosa Komisije koji bi upozorio na to što je ostvarivo, a što nije; umjesto toga, bilo bi bolje da se „pred kraj procesa Komisija povukla iz svoje uloge facilitatora i [sama] izvukla zaključke za daljnju raspravu“.

Oni koji su velikodušniji u tumačenju motiva Komisije, smatraju da je bila pod pritiskom da se u pogledu DOP-a stvari pomaknu s mrtve točke i da je uspostavljanje procesa savjetovanja bio „idući logičan korak“. Budući da se različite Opće uprave nisu slagale o vrijednosti DOP-a i uloge koju bi u njemu trebala imati Komisija, „prepuštanje procesa širokom skupu dionika poslužio je Komisiji kao svojevrsan predah“. To stajalište potvrđuje eksperimentiranje s okruglim stolovima koji su prethodili službenom osnutku Foruma: Komisija je iskušala oblik rada s kojim do tada nije bila upoznata. Da je postojala određena novina u takvom načinu rada i da su se stajališta unutar Komisije o DOP-u uvelike razlikovala, pokazalo se i u tome što je svakom okruglom stolu prisustvovalo 10 ili 11 službenika Komisije iz ukupno osam Općih uprava (Osoblje i administracija, Poduzetništvo i industrija, Vanjski odnosi, Trgovina, Okoliš, Gospodarska i financijska pitanja, Unutarnje tržište i usluge, kao i Zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti). (...) Forum je „za sve bio novo iskustvo [i postojao je] određeni osjećaj da ga ‘stvaramo u svakom trenutku samog procesa’“.

Slično mišljenje o ulozi Komisije u procesu glasi da je na samome početku procesa imala iskrenu namjeru postaviti okvir za DOP, a da je Forum trebao poslužiti kao sredstvo za ostvarivanje tog cilja, time što bi jedan od njegovih zaključaka bio zahtjev Komisiji da preuzme tu dužnost na sebe, ali se u međuvremenu razvila takva politička klima koja na DOP gleda kroz prizmu poslovnog sektora, koji okvire i propise smatra nepotrebnim.

Oni koji misle da je Komisija u osnovi imala dobre namjere kada je uspostavljala Forum također tvrde kako je trebala biti aktivna sudionica Foruma, umjesto da ima samo ulogu facilitatora. Međutim, neke se druge skupine ne slažu s ocjenom da je imala ulogu facilitatora procesa i vjeruju kako je „cijela stvar bila postavljena tako da se utroši jako mnogo vremena i truda na proces koji nikamo ne vodi“ te kako je to „dobro uhodana taktika [stvaranja] kaotičnih i predugih procesa“ koji samo troše vrijeme NVO-a. Za jednu ispitanicu, Komisija je činila stvari koje su u suprotnosti s glavnim obilježjima uloge facilitatora:

... nije osigurala neutralnost (trebala je angažirati vanjske facilitatore kako bi zadobila povjerenje sudionika u proces), niti je omogućila učinkovito sudjelovanje onih koji imaju ograničene resurse. Neprestano sam bila frustrirana pristranim i nepotpunim „sažecima“ koje su nudili zaposlenici Komisije koji su predsjedavali sastancima na svim razinama (koordinacijska skupina, okrugli stolovi, visoka razina). Kao da su bili na nekom sasvim drugom sastanku na kojem su doprinose jedino davali predstavnici poslodavačkih i poslovnih organizacija. Povrh toga, izgovor kako Komisija „facilitira“ proces omogućio je zaposlenicima Komisije da izbjegniju iznošenje vlastitih stajališta, koji bi sudionicima Foruma pomogli razumjeti politički kontekst u kojem djeluje.

²⁰³ Engl. *voluntary commitments*. (prim. prev.)

²⁰⁴ Koalicija NVO-a koji rade na poslovnoj odgovornosti, *Commissioner Verheugen hijacks EU process on CSR – Corporate Social Responsibility plan EU totally lacks substance*, 13. ožujka 2006.

Na pitanje koje se samo nameće, zašto su se uopće uključili u taj proces, ti NVO navode kako su osjećali „da su uhvaćeni u klopku, a da su im pri tome oči bile širom otvorene [te kako] nije bilo nerazumno uključiti se u proces širom otvorenih očiju, jer su htjeli vidjeti može li išta dobro proizaći iz njega“. Za NVO je bilo teško odbiti sudjelovanje i na samom početku otvoreno reći kako misle da proces neće imati nikakvu vrijednost. Iako su neki NVO zagovarali povlačenje iz Forumu, bilo je teško postići konsenzus o tom pitanju. Neke su organizacije htjele izbjeći odgovornost koja bi pala na NVO za neuspjeh Forumu, dok su druge smatrale da sudjelujući u Forumu mogu makar dati odgovor na pitanje svojim članicama što čine u pogledu DOP-a na razini Bruxellesa. Osvrćući se na cijelu situaciju, NVO navode sljedeće: „NVO su cijelo vrijeme bili kritični, ali u to vrijeme je to bilo jedino što se događalo (...) [NVO] su bili uvučeni u taj proces (...) a zbog raznolikosti skupina im je bilo teško povući se.“

2.5. Organizacijski izazovi s kojima su se susretali predstavnici NVO-a

Predstavnici NVO-a na Forumu imali su više različitih obveza – obveze prema NVO-u čiji su članovi te prema široj mreži čiji je njihov NVO član i u čije ime su govorili. U mrežama NVO-a postoji širok raspon različitih mišljenja, te njihovi predstavnici nisu mogli biti tako fleksibilni i brzo ispregovarati pozicije u sklopu procesa kakav je bio Forum. Za razliku od njih, predstavnici poslovnog sektora i poslodavaca mogli su zbog same prirode njihovog ustrojstva uložiti više vremena i energije u pripremu sudjelovanja na Forumu, a njihove strategije su bile manje opterećene unutarnjim izazovima zastupanja. Tako nekoliko predstavnika NVO-a navodi kako su imali osjećaj da su predstavnici poslovnog sektora i poslodavaca „bolji igrači“. Niz sastanaka koje su pokrenuli NVO kako bi pripremili sebe i svoje predstavnike u Koordinacijskom odboru bili su prepoznati kao učinkovit odgovor na koordinacijske izazove koji su se pojavljivali. Osnivanje nove mreže NVO-a, Koalicije NVO-a koji rade na poslovnoj odgovornosti (*Coalition of NGOs working on Corporate Accountability*), govori kako još uvijek postoji potreba za mehanizmom koji bi koordinirao njihove strategije. To što su osnutak mreže inicirale uglavnom nacionalne platforme NVO-a nagovještava odlučnost da se procesi koji se događaju u Bruxellesu približe zainteresiranim nacionalnim NVO-ima. No, svrha je i to da nacionalni NVO više počnu cijeniti procese koji se događaju u Bruxellesu i da u njima ne sudjeluju jedino zbog toga što to čine NVO u Bruxellesu.

2.6. Zaključak

Općenito gledano, za sudionike iz redova NVO-a Forum je bio „prigoda za učenje i uspostavljanje novih kontakata, [ali] NVO se ne bi u njega uključivali samo radi učenja, nego zbog mogućnosti utjecanja na politički ishod. Logika procesa koji je započeo sa Zelenom knjigom iz koje se izrodio Forum bila je ta da je svrha Forumu i njegovog konačnog dokumenta bila odrediti što bi EU mogao učiniti kako bi unaprijedio DOP. Pasivni pristup Komisije, namjeren ili nenamjeren, preusmjerio je fokus Forumu na puko izlaganje suprotstavljenih stajališta: „polazišta i ciljevi različitih sektora koji su bili uključeni u proces bili su previše različiti za uspostavljanje bilo kakvog zajedničkog interesa“. Budući da u sklopu rada Forumu nije definirana uloga Komisije u DOP-u, Komisija bi trebala dati odgovor na pitanje: „Kako je mogla očekivati da će [tako širok krug] dionika moći usuglasiti zajedničko stajalište i koja je svrha imati dokument poput tog [konačnog izvješća]? Novo priopćenje²⁰⁵ tvrdi kako proizlazi iz sporazuma postignutih u Forumu i preporuka koje su iz njega proizašle. Time je potaknula ono što je na stranicama vijesti EU-a, *Euroactiv*, opisano kao 'otvoreni spor između Komisije i NVO-a o DOP-u'.“²⁰⁶ Potvrđujući dobrovoljnu prirodu DOP-a i „prepoznavajući poduzeća kao primarne aktere u DOP-u“, Komisija će se naći u situaciji u kojoj će NVO biti skeptični prema sudjelovanju na sastanku za praćenje aktivnosti procesa, za koji je Komisija predložila da se održi 2006., kako bi „ocijenila postignuti napredak u pitanju preporuka Forumu o DOP-u“²⁰⁷.

²⁰⁵ *Implementing the Partnership for Growth and Jobs: Making Europe a Pole of Excellence on Corporate Social Responsibility*, COM (2006) 136, 22. ožujka 2006.

²⁰⁶ *Euractiv: Open dispute between Commission and NGOs on CSR*, 23. ožujka 2006., <http://www.euractiv.com/>

Article?tcmmuri=tcm:29-153622-16&type=News.

²⁰⁷ *Implementing the Partnership for Growth and Jobs: Making Europe a Pole of Excellence on Corporate Social Responsibility*, 22. ožujka 2006., str. 2.

3. Otvorena metoda koordinacije na području socijalne uključenosti

Primjena otvorene metode koordinacije (OMK) na pitanje socijalne isključenosti bila je, za jednog ispitanika, „dobar i inovativan“ odgovor politike na ograničenost nadležnosti EU-a na tom području, koji je omogućio veliku razinu uključenosti NVO-a. Uključivanje NVO-a u OMK događa se u kontekstu uglavnom otvorenih i suradničkih odnosa između Opće uprave za zapošljavanje i socijalna pitanja i NVO-a. Međutim, OMK je još uvijek „potencijalno vrijedan, ali ipak slab instrument“²⁰⁸. OMK uvijek ovisi o političkoj volji nacionalnih vlada, a na njega je nepovoljno djelovala i promjena političke klime u Europi kao i nova Lisabonska strategija, koja umanjuje socijalnu i okolišnu dimenziju prethodne strategije te se usko usmjerava na rast i zapošljavanje.

3.1. Nastanak otvorene metode koordinacije na području socijalne uključenosti (OMK/uključenost)

OMK djeluje kao *soft law*, koji želi ostvariti napredak postavljanjem zajedničkih ciljeva, razmjenjivanjem dobrih praksi i stručnim vrednovanjem²⁰⁹ učinkovitosti, a ne nametanjem zakona. Sukcesivno finsko i portugalsko predsjedanje Europskim vijećem u drugoj polovici 1999. i prvoj polovici 2000. potaknulo je rast uloge EU-a na području socijalne politike. Lisabonsko vijeće iz ožujka 2000. predstavilo je OMK kao „sredstvo širenja najboljih praksi i većeg približavanja ostvarivanju glavnih ciljeva EU-a“, koje će se primjenjivati na području mirovina i zdravstvene zaštite, kao i na području socijalne uključenosti, odnosno područjima u kojima su ovlasti Komisije ograničene. Stoga je OMK u pogledu socijalne uključenosti „revolucionaran, te premošćuje jaz“ (kako je istaknuo jedan od ispitanika) između uobičajenog čuvanja gospodarske politike u nadležnosti Zajednice i socijalne politike u nadležnosti država članica.

Što je Otvorena metoda koordinacije?²¹⁰

OMK je proces koji je osmišljen kako bi državama članicama pomogao da razviju bolje politike. On uključuje:

- utvrđivanje ciljeva Unije, kao i konkretnih rokova za ostvarivanje postavljenih kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva;
- prema potrebi, postavljanje kvantitativnih i kvalitativnih indikatora i mjerila najbolje provedbe, prilagođenih potrebama različitih država članica i sektora, kao sredstva za uspoređivanje najboljih praksi;
- prevođenje tih europskih ciljeva u nacionalne i regionalne politike putem postavljanja specifičnih ciljeva i usvajanja mjera, uzimajući pri tome u obzir nacionalne i regionalne različitosti;
- periodično praćenje, vrednovanje i stručno vrednovanje, zamišljeno kao proces uzajamnog učenja.

Metoda se od 2006. primjenjuje na područje mirovina i zdravstvene zaštite, kao i na socijalnu uključenost. Ključni elementi OMK/uključenosti jesu:

- zajednički ciljevi u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti;
- nacionalni akcijski planovi za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti;
- zajednička izvješća o socijalnoj uključenosti i redovito praćenje, vrednovanje i stručno vrednovanje;
- zajednički indikatori koji omogućuju praćenje napretka i usporedbu najboljih praksi;
- akcijski program zajednice, koji potiče suradnju država članica u borbi protiv socijalne isključenosti.

²⁰⁸ Europska mreža za borbu protiv siromaštva (*European Anti-Poverty Network – EAPN*): *Back to the Future? The Implementation Reports on the National Action Plans on Social Inclusion – an EAPN Assessment*, listopad 2005.

²⁰⁹ Engl. *peer review*. (prim. prev.)

²¹⁰ Za više informacija o OMK-u na području socijalne uključenosti, vidjeti: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_en.htm.

U sklopu OMK/uključenosti, Vijeće postavlja zajedničke ciljeve koje države članice uzimaju kao osnovu za svoje nacionalne akcijske planove (NAP). Cilj Odbora za socijalnu zaštitu (OSZ)²¹¹, koji se sastoji od dva delegata iz svake države članice i Komisije, jest preuzeti ulogu „poticatelja suradnje između Komisije i država članica EU-a te razmjene iskustava i praksi vezanih uz osuvremenjivanje i poboljšanje sustava socijalne zaštite“²¹². OSZ, uz administrativnu potporu Komisije, nadgleda proces u kojem države članice pripremaju i podnose svoje nacionalne akcijske planove. S druge strane, NAP čine osnovu zajedničkog izvješća o socijalnoj uključenosti, čija je izrada u nadležnosti Vijeća i Komisije.

Na sastanku u Nici prosinca 2000., Vijeće je ustanovilo zajedničke ciljeve, grupirane prema sljedećim područjima: „olakšati zapošljavanje i pristup svim resursima, pravima, proizvodima i uslugama; sprečavati rizike isključenosti; pomagati najranjivijim skupinama; mobilizirati sva relevantna tijela“. Taj posljednji cilj sadržava i namjeru „promicanja dijaloga i partnerstva između svih relevantnih tijela, javnih i privatnih, na primjer: uključivanjem socijalnih partnera, NVO-a i pružatelja socijalnih usluga, prema području njihove stručnosti, u borbu protiv različitih oblika isključivanja (...)“²¹³. U drugom krugu NAP-a (2003. – 2005.) ciljevi su ostali isti, ali su državama članicama dane upute da pri pripremi i sastavljanju planova uzmu u obzir specifičnu ranjivost migranata, kao i rodnu ulogu. Nove države članice sastavile su nacionalne akcijske planove za razdoblje od 2004. do 2006., a stare su predale dopune plana za 2005. – 2006. kako bi sve države članice krenule s iste točke u idućem krugu, od 2006. – 2008.

3.2. „Racionalizacija“ OMK-a na području socijalne uključenosti

NAP iz kruga 2006. – 2008. odražavat će učinke procesa „racionalizacije“ (povezivanje procesa koji se odnose na socijalnu isključenost, mirovine i zdravstvenu zaštitu), a objašnjenje za pokretanje tog procesa, kako je navedeno u Priopćenju Komisije iz svibnja 2003., jest reagiranje na opasnost da prividno preveliki broj inicijativa i politika o povezanim područjima socijalne i gospodarske politike „stvari veću složenost, te dovede do udvostručavanja napora i nedovoljno jasnih općih poruka. Nadalje, u priopćenju je posebno poznata potreba za usmjeravanjem veće pozornosti provedbi, a manje pukom donošenju novih smjernica politika“²¹⁴. U dijelu pod naslovom „Otvorenost: uključivanje aktera“, Komisija je potvrdila ulogu NVO-a u procesu OMK-a:

*odražavajući visok stupanj organiziranosti civilnog društva u radu na području socijalne isključenosti, kao i činjenicu da se politike na tom području donose na različite i često decentralizirane načine u državama članicama, proces snažno ističe uključivanje širokog raspona aktera – uključivanje socijalnih partnera i savjetovanje s NVO-ima i predstavnicima lokalnih i regionalnih vlasti. To je pristup koji će biti korisno primijeniti na cijeli spektar budućih procesa socijalne zaštite.*²¹⁵

Međutim, NVO nisu imali formalnu prigodu dati svoje komentare na Priopćenje Komisije neposredno nakon objavljivanja. Preostalo im je jedino objavljivanje pisama i informacija s namjerom da utječu na usvajanje Priopćenja, najprije u OSZ-u, a zatim i u Vijeću. NVO su bili uključeni u savjetovanje o budućnosti OMK-a u sklopu srednjoročnog vrednovanja, ali tek nakon što su države članice već izrazile slaganje sa zahtjevima za inicijativom racionalizacije. U veljači 2005. objavljen je upitnik kojim su se prikupljali odgovori vladinih agencija, socijalnih partnera i NVO-a. Britansko Ministarstvo rada i mirovina, na primjer, omogućilo je tako NVO-ima na nacionalnoj razini da i oni daju doprinos, no takva vrsta angažmana nije bila uobičajena u drugim državama članicama.

Tipična procjena NVO-a o procesu savjetovanja o racionalizaciji OMK-a sadržana je u stajalištu jednog ispitanika: „proces kao proces bio je u redu, nije bilo nikakvih apsurdnih rokova. Vrlo često problem je to što ima vrlo malo aktivnosti nakon što proces završi (...) ostalo nam je samo nadati se da su naši komentari prihvaćeni, jer nije bilo rasprave o onome što smo slali“. Ta se zabrinutost pokazala opravdanom kada je prvi, neformalni nacrt Priopćenja pokazao da mnoga važna pitanja koja su iznijeli NVO nisu prihvaćena.

²¹¹ Prevodi se i kao „Odbor za socijalnu sigurnost“; engl. *Social Protection Committee*. (prim. prev.)

²¹² http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/index_en.htm

²¹³ Europsko vijeće: *National Action Plans 2001. – 2003.*, Nica, prosinac 2000. http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/approb_en.pdf

²¹⁴ Europska komisija, Opća uprava za zapošljavanje,

socijalna pitanja i jednake mogućnosti: *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, 27. svibnja 2003. http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/index_en.htm

²¹⁵ *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, 27. svibnja 2003. http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/index_en.htm

Međutim, NVO su se mobilizirali koristeći se neformalnim kanalima utjecaja, kao i Okruglim stolom o socijalnoj uključenosti koji se održao u Glasgowu tijekom predsjedanja Ujedinjenog Kraljevstva. Službeni nacrt objavljen u prosincu 2005²¹⁶ pokazao je znatna poboljšanja u usporedbi s verzijom koja je „procurila“ u listopadu, ali to je više bio rezultat slučajnog dolaska do ranog nacrta, a ne procesa savjetovanja.

3.3. Uključivanje NVO-a u nacionalne akcijske planove

Većina pitanja koja su bila sadržana u vrednovanju OMK-a odnosila su se na probleme kao što je primjerenost ciljeva i indikatora. Međutim, dio vrednovanja također se odnosio na ulogu OMK-a u „mobilizaciji svih aktera i suradnji na nacionalnoj razini“, posebice na to je li „OMK na nacionalnoj razini bio učinkovito proveden i na način koji potiče suradnju između različitih ministarstava u vladi te suradnju na različitim razinama, kao i veću mobilizaciju dionika“²¹⁷.

Teorijska podloga uglavnom je dobro ocijenjena, ali odgovori upozoravaju na probleme vezane uz neke aspekte prakse uključivanja NVO-a u nacionalne planove. Za razliku od OMK-a na području mirovina, OMK na području socijalne uključenosti ocijenjen je pozitivno: „OMK na području socijalne uključenosti zaista je otvorena metoda koordinacije jer Komisija i nacionalna ministarstva surađuju s organizacijama civilnog društva, kao što su mreže pružatelja usluga, korisnika usluga, regionalnih i lokalnih vlasti, te sindikata.“²¹⁸ Čini se kako sama priroda OMK-a i savjetovanja o racionalizaciji zahtijeva doprinos nacionalnih i europskih NVO-a, čije se uloge nadopunjuju: potonji se uključuju u proces kreiranja politika u Bruxellesu na temelju izravne uključenosti njihovih nacionalnih članova u pružanje usluga (iako se to od mreže do mreže razlikuje). Te činjenice istodobno upućuju na ključnu ulogu posrednika koju imaju mreže sa sjedištem u Bruxellesu te na poteškoću pri uključivanju u te procese za NVO koji nisu tako dobro povezani kroz platforme sa sjedištem u Bruxellesu. Europske mreže, osobito Europska mreža za borbu protiv siromaštva (EAPN), koja je mobilizirala NVO u pogledu OMK-a od samog početka, „dokazale su se kao glavne snage koje pokreću proces, kroz, na primjer, osiguravanje dvosmjernog protoka informacija između nacionalnih i lokalnih NVO-a i europskih institucija. To je pomoglo i olakšalo sudjelovanje nacionalnih i lokalnih NVO-a u OMK-u, što je ključni element osiguravanja da OMK/uključenost u konačnici polučiti konkretne rezultate“²¹⁹. Mreža organizacija koje rade na problemu beskućništva, FEANTSA, vrlo eksplicitno smatra kako uspjeh OMK-a ovisi o njegovoj ulozi povezivanja NVO-a pružatelja usluga i kreatora politike:

*Kao europski tematski NVO, koji svoju stručnost razvija na području beskućništva i stambene isključenosti, FEANTSA uključuje svoje nacionalne članove u pripremu NAP-ova na području socijalne uključenosti, u stručna vrednovanja, u Okrugli stol o socijalnoj uključenosti te u međunarodne seminare o beskućništvu. Činjenica je da je FEANTSA bila facilitator OMK-a na području beskućništva i stambene isključenosti. Nacionalne organizacije članice FEANTSA-e, pružateljice usluga beskućnicima, ne samo da mogu pružiti stvaran stručni doprinos, nego također mogu osigurati nastavak aktivnosti te provedbu ciljeva EU-a na lokalnoj razini.*²²⁰

Nacionalnim NVO-ima je vrlo teško uključiti se u OMK ako nisu povezani s Bruxellesom. Jedan ispitanik, koji radi za jednu europsku mrežu, „potpuno je uvjeren kako, bez poveznice s Bruxellesom, naši članovi u državama članicama ne bi mogli pratiti te događaje. [Mreža] im je prijeko potrebna kako bi dobili točne informacije o onome što se događa u Europi“. Općenito gledano, vrlo je vjerojatno da NVO koji djeluju samo na lokalnoj razini i/ili oni iz novih država članica nisu bili uključeni u proces OMK/uključenost. Činjenica da se uključenost nacionalnih NVO-a u proces OMK/uključenost snažno oslanjala na mobilizirajuću ulogu europskih mreža, upozorava na problem „nedostatka svijesti na nacionalnoj razini u nekim zemljama koje sudjeluju u procesu. Nema prave predanosti, a samim time ni željenog učinka u društvu“²²¹.

²¹⁶ Europska komisija: *Working together, working better: new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union, COM (2005) 706.*

²¹⁷ Upitnik za vrednovanje otvorene metode koordinacije (OMK) na području socijalne uključenosti, kako bi se pripremio proces racionalizacije na području socijalne zaštite.

²¹⁸ FEANTSA, *Evaluation of the Open Method of Coordination in the field of social protection. OMC applied to homelessness: strong interest, great potential, and results guaranteed*, http://www.socialplatform.org/module/FileLib/MB_FEANTSAresponseOMCQ.pdf.

²¹⁹ Platforma NVO-a koji se bave socijalnom politikom, http://www.socialplatform.org/module/FileLib/05-07OMCEvaluationContribution_FinalEN.pdf.

²²⁰ FEANTSA, *Evaluation of the Open Method of Coordination in the field of social protection. OMC applied to homelessness: strong interest, great potential, and results guaranteed*, http://www.socialplatform.org/module/FileLib/MB_FEANTSAresponseOMCQ.pdf.

²²¹ Odgovor Europskog foruma za osobe s invaliditetom na upitnik za vrednovanje otvorene metode koordinacije; www.socialplatform.org/module/FileLib/EDFOMCresponseEN.doc.

Odgovornost za to pomanjkanje svijesti o potrebi uključivanja ne leži prvenstveno na NVO-ima, nego na nacionalnim vlastima.

3.4. Politička potpora za OMK na području socijalne uključenosti

Iskustva s OMK-om na području socijalne uključenosti različita su u pojedinim državama članicama i odražavaju stupanj političke važnosti koja se pridaje kako pitanju socijalne uključenosti, tako i praksi uključivanja NVO-a u kreiranje politika. Dokazi za relativan nedostatak opredijeljenosti za rad na OMK/uključenosti mogu se naći u sljedećim činjenicama:

- ◆ u mnogim zemljama, relevantna ministarstva postavljaju granice za uključivanje NVO-a: NVO se uključuju kroz „savjetovanje, a ne sudjelovanje“;
- ◆ uključivanje NVO-a ograničeno je na pripremnu fazu i ne sudjeluju u fazi provedbe ili u fazi vrednovanja nacionalnih akcijskih planova;²²²
- ◆ nacionalni akcijski planovi uglavnom se svode na puklo uspoređivanje i izvještavanje o postojećim inicijativama i ne donose ništa novoga u smislu strategije. Stoga, kako je jedan ispitanik rekao, „nije jasno što je novo dodano, riječ je o istim materijalima u novom 'pakiranju'. Radi se o mehanizmu racionalizacije prenošenja određene količine informacija [i] uspoređivanja postojećih informacija“.

Kao posljedica, nacionalni NVO skloni su dovoditi u pitanje vrijednost OMK-a, kako sugerira jedan ispitanik: „nacionalnim NVO-ima nije jasna važnost ovog procesa (...) [oni] jednostavno ne vide vrijednost [OMK-a na području socijalne uključenosti]“. Očito je kako je europskim NVO-ima sve teže mobilizirati svoje članstvo za preuzimanje značajnije uloge u OMK-u, jer se smatra kako je taj proces politički sve marginalniji. Ako je OMK/uključenost bila inicirana zbog prioriteta koji su mu davale mnoge vlade i zbog uglavnom povoljne političke klime, „sada postoje snažni politički razlozi za njegovo povlačenje s liste prioriteta“. Tako se razlozi racionalizacije procesa u manjoj mjeri odnose na poteškoće koje ima Komisija u obrađivanju većeg opsega informacija o socijalnoj isključenosti nakon proširenja EU-a, a više na mišljenje kako je OMK „prerastao u nešto veće od onog što su oni htjeli“.

3.5. Zaključak

Tijekom cijelog procesa savjetovanja o prijedlogu racionalizacije, NVO su imali mnogo prigoda da iznesu svoja stajališta Komisiji, kroz bilateralne i multilateralne sastanke s Općom upravom za zapošljavanje i socijalna pitanja, kao i OSZ-u. Iako su iskustva NVO-a koji su se željeli uključiti u razvoj i stvaranje NAP-ova bila šarolika, proces NAP-a može „stvoriti otvorene i transparentne procedure u koje se NVO mogu uključiti“²²³. Korisno je prikupljati komparativne informacije o siromaštvu, a zemlje čije su vlade odlučne odgovoriti na problem socijalne isključenosti, mogu se poslužiti ciljevima OMK-a i primjerima dobrih praksi kako bi ostvarile napredak. Ali, NVO su postali oprezni kada je u pitanju vrijednost koja se pridaje OMK/uključenosti:

Većina mreža smatra kako su NAP-ovi o uključenosti pridonijeli stvaranju inovativnih promjena u dijalogu i lobiranju te kako NAP-ovi rade na njihovu osnaživanju, posebice kada je u pitanju sudjelovanje ljudi koji žive u siromaštvu te povećanje odgovornosti. Međutim, NVO koji se bave socijalnim pitanjima možda bi trebali dobro razmisliti koliko će truda uložiti u proces NAP-ova o uključenosti ako ne budu znali koji bi mehanizam, koji bi trebao pomoći ljudima koji žive u siromaštvu, trebao biti rezultat tog procesa²²⁴.

Čak i kad se radi o procesu koji je razmjerno otvoren i u kojem se traži doprinos NVO-a, oni će se iz njega povući ako vide da ne polučuje rezultate. Racionalizacija OMK-a mogla bi biti posljednja prilika za motiviranje NVO-a da se uključe u ovu inicijativu politike.

²²² „Vlade država članica, u kojima su NVO uključivani u ovaj proces, angažirale su NVO uglavnom u izradu NAP-ova. Uključivanje NVO-a trebalo bi biti kontinuiranije – trebalo bi ih uključiti u provedbu, praćenje i vrednovanje politika koje su sadržane u NAP-ovima i Izvješćima o nacionalnoj strategiji (NSR – National Strategy Report); http://www.socialplatform.org/module/FileLib/05-07OMCEvaluationContribution_FinalEN.pdf.

²²³ Platforma NVO-a koji se bave socijalnom politikom, http://www.socialplatform.org/module/FileLib/05-07OMCEvaluationContribution_FinalEN.pdf.

²²⁴ Europska mreža za borbu protiv siromaštva: *Back to the Future? The Implementation Reports on the National Action Plans on Social Inclusion – an EAPN Assessment*, listopad 2005.

4. Direktiva o uslugama na unutarnjem tržištu

Odsutnost bilo kakvog organiziranog dijaloga o Direktivi o uslugama na unutarnjem tržištu govori o tome da je institucija iz koje je Direktiva proizašla, Opća uprava Komisije za unutarnje tržište i usluge, podcijenila kontroverze koje će izazvati nacrt te direktive, te kako nije dobro procijenila vrijednost savjetovanja s NVO-ima. To što nisu uvidjeli potrebu za pojašnjavanjem nacрта Direktive te potrebu za procjenom njenih vjerojatnih učinaka dodatno je povećalo zbnjenost NVO-a i njihov neprijateljski stav. NVO su uspjeli mobilizirati druge aktere, posebice Europski parlament, za uvrštavanje ključnih izmjena i dopuna nacрта. I NVO i Komisija imali bi koristi od razmjene mišljenja i međusobnog razumijevanja koje bi im donio strukturirani proces dijaloga o prijedlogu Komisije o uslugama na unutarnjem tržištu.

4.1. Paralelni procesi vezani uz usluge

Opća uprava Komisije za zapošljavanje i socijalna pitanja objavila je 21. svibnja 2003. Zelenu knjigu o uslugama od općeg interesa. NVO su bili pozvani da odgovore na trideset pitanja u privitku Zelene knjige. Prema riječima Komisije, „službeno razdoblje savjetovanja trajalo je gotovo četiri mjeseca te je uvelike premašilo minimalno trajanje od osam tjedana, što je razdoblje koje je Komisija ustanovila kao minimalan standard za tu vrstu savjetovanja”.²²⁵ NVO su uglavnom bili zabrinuti zbog nedovoljno specifičnog tretmana socijalnih usluga u Zelenoj knjizi, koja se, po njihovom mišljenju, uglavnom temeljila na potrebama i iskustvima javnih usluga. Platforma NVO-a koji se bave socijalnom politikom složila se s mišljenjem koje je iznio jedan njen član, Nacionalna društva Crvenog križa zemalja članica EU-a (*National Red Cross Societies of the EU Member States*), kako „priroda pružanja socijalnih usluga nije spojiva s načelima ‘usluga od općeg gospodarskog interesa’, jer se socijalne usluge ne mogu smatrati robom široke potrošnje; korisnici socijalnih usluga uglavnom su ranjive skupine, a socijalne usluge omogućavaju pojedincima da uživaju svoja temeljna prava. Sukladno tome, Nacionalna društva Crvenog križa će od Komisije zatražiti izradu Priopćenja koje bi se usredotočilo na socijalne usluge kao takve, a ne samo na socijalne usluge koje se vezuju uz usluge od općeg interesa”²²⁶.

Bijela knjiga o uslugama od općeg interesa, koja je uzela u obzir komentare pristigle na Zelenu knjigu, pokazala je kako je Komisija spremna prihvatiti tu preporuku: „Stajalište Komisije je kako je korisno razviti sustavan pristup kako bi se identificirale i prepoznale specifične karakteristike socijalnih i zdravstvenih usluga od općeg interesa te kako bi se razjasnio okvir u kojem one djeluju i u kojem se mogu modernizirati. Taj pristup će biti sastavni dio Priopćenja o socijalnim uslugama od općeg interesa, uključujući i zdravstvene usluge, koje će se usvojiti tijekom 2005.”²²⁷

Međutim, relativna otvorenost Komisije za zabrinutost NVO-a vezanu uz usluge od općeg interesa postala je dvojbena uključivanjem socijalnih usluga u predloženu Direktivu o uslugama na unutarnjem tržištu, koju je u siječnju 2004. pokrenuo tadašnji povjerenik zadužen za unutarnje tržište, Frits Bolkestein. Teško je izbjeći zaključak kako ljevica Komisije, Opća uprava za unutarnje tržište, nije znala što joj radi desnica, Opća uprava za zapošljavanje i socijalna pitanja. Dok je Bijela knjiga o uslugama od općeg interesa zagovarala izradu priopćenja koje bi se bavilo samo socijalnim uslugama, nacrt Direktive uspostavio je horizontalan pristup koji sve vrste usluga tretira jednako, te predviđa liberalizaciju usluga koja bi pružateljima usluga omogućila prekogranično poslovanje bez ikakvih ograničenja.

NVO su bili zbnjeni nečim što im se činilo kao „kontradiktoran proces”²²⁸ Komisije: dok je „proces vezan uz Zelenu i Bijelu knjigu bio dobar, Direktiva o uslugama je sve to uništila”. Kada su NVO usmjerili pozornost na Direktivu o uslugama te joj se suprotstavili, Opća uprava za unutarnje tržište nije ih bila voljna saslušati te se činilo kako smatraju da NVO nisu dovoljno sofisticirani da razumiju njihov prijedlog. Za razliku od procesa koji je uspostavila Zelena knjiga o uslugama od općeg interesa, „pokušaji uspostavljanja dijaloga o Direktivi nisu postojali”.

²²⁵ Radni materijal službi Komisije: *Report on the public consultation on the Green Paper on Services of General Interest*, SEC (2004) 326.

²²⁶ *Red Cross comments to the European Commission Green Paper on Services of General Interest*. <http://www.redcross-eu.net/internet/en/detail.asp?doss=A&SM=369&AI=189>.

²²⁷ European Commission White Paper on Services of General Interest, COM (2004) 374.

²²⁸ Izjava Platforme NVO-a koji se bave socijalnom politikom na javnoj raspravi Parlamentarnog odbora za unutarnje tržište i zaštitu potrošača, 11. studenog 2004. <http://www.socialplatform.org/code/en/camp.asp?Page=309>.

4.2. Razlozi pokretanja inicijative za Direktivu o uslugama

Opća uprava Komisije za unutarnje tržište i usluge predložila je u Priopćenju iz prosinca 2000. Strategiju unutarnjeg tržišta za usluge.²²⁹ Provedeno je dugotrajno savjetovanje i načinjena analiza učinaka Direktive. Odabir ciljeva i javnost koja je bila uključena u savjetovanja upućuju na gospodarske i poslovne imperativne koji stoje iza Direktive: „Cilj savjetovanja bio je prikupiti informacije o problemima na koje nailaze pružatelji i korisnici uključeni u bilo koju aktivnost gospodarskih usluga u EU, drugim riječima, proizvođači, potrošači i drugi gospodarski subjekti.“²³⁰ Povjerenik Bolkestein, citiran u priopćenju za medije koje najavljuje pokretanje Direktive, jasno ju je pozicionirao u odnosu na provedbu Lisabonske strategije: „ne možemo očekivati da europska poduzeća postavljaju globalne standarde konkurentnosti ili da svojim klijentima pruže kvalitetu i mogućnost izbora koje zaslužuju dok su im ruke vezane visokim stupnjem birokratizacije u njihovim zemljama“²³¹, koja im onemogućava pružanje usluga ili ostvarivanje poslovnog nastana u drugim državama članicama.

Nacrt teksta navodi kako su ciljevi Direktive „osigurati pravni okvir koji će ukloniti zapreke u ostvarivanju prava na slobodu nastana za pružatelje usluga i slobodnog kretanja usluga između država članica“²³².

4.3. Neadekvatna analiza učinaka

Direktiva o uslugama svrstava se u prijedloge politika za koje je potrebno provesti analizu gospodarskih i socijalnih učinaka, kao i procjenu utjecaja na okoliš. S obzirom na to, na nju bi se trebala primijeniti Opća načela i minimalni standardi za savjetovanje Europske komisije. Međutim, ograničeni opseg analize učinaka kao i izbor skupina koje je željela uključiti u savjetovanja odražavaju razmišljanje Opće uprave za unutarnje tržište kako se Direktiva odnosi na konkurentnost i rast te kako na pružatelje usluga gleda kao na njene ključne dionike.

Analiza gospodarskih i društvenih učinaka bila je ograničena na mjere inovativnosti, produktivnosti i rasta, te na nova radna mjesta. Stoga je analiza učinaka Direktive na pružatelje i korisnike socijalnih usluga bila „neadekvatna“²³³. Dokument koji se konkretno odnosi na zdravstvo i koji potpisuje Europski forum zdravstvene politike – EFZP (*European Health Policy Forum – EHPP*), široka grupacija koja se sastoji od NVO-a koji se bave zdravstvom, gospodarstvenika, sindikata i strukovnih udruga, naglašava jaz između stajališta Komisije o tome kako i kada treba provesti analizu učinaka i kvalitete procesa koji je primijenjen na Direktivu o uslugama:

Kako je to navedeno u brojnim priopćenjima Komisije, od 2001. nadalje svi prijedlozi koji su od posebne važnosti za zdravstvo trebaju „sadržavati objašnjenje o zadovoljavanju zdravstvenih uvjeta, u obliku izjave sadržane u dijelu prijedloga politike koji obrazlaže razloge zbog kojih se određeni pravni akt predlaže. Svrha je toga jasno prikazati kako i zašto su zdravstveni aspekti uzeti u obzir te prikazati očekivani učinak na zdravstvo“. Pravilna analiza učinaka na zdravstvo i zdravstveni sustav bilo koje inicijative na razini EU-a je istodobno zakonska obveza i temeljni aspekt kreiranja politika. S gledišta članova EFZP-a, prijedlog Komisije o Direktivi o uslugama na unutarnjem tržištu ne sadrži takovu analizu.“²³⁴

I mišljenje Odbora za ženska prava i rodnu ravnopravnost²³⁵ također upozorava na to pitanje: „Analiza učinaka koju je sastavila Komisija prilično je nejasna. I premda priznaje kako je veoma teško dati pouzdanu procjenu učinaka ograničavanja slobodnog kretanja usluga na gospodarstvo EU-a, navodi kako će se otvoriti milijuni novih radnih mjesta. Još uvijek ne postoji sveobuhvatna analiza problematike stvaranja novih radnih mjesta i poboljšanja njihove kvalitete unutar EU-a. Nedostaje društvena dimenzija i analiza učinaka socijalnih posljedica i posljedica na zapošljavanje.“²³⁶ S obzirom na to da ne postoji temeljita analiza socijalnih

²²⁹ Europska komisija: *An Internal Market Strategy for Services*, COM (2000) 888.

²³⁰ Radni materijal službi Europske komisije: *Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market*, SEC (2004) 21.

²³¹ Prijedlog Europske komisije: *Directive to cut red tape that stifles Europe's competitiveness*, IP/04/37, 13. siječnja 2004.

²³² Prijedlog: *Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market*, SEC (2004) 21.

²³³ Socijalna platforma: *First comments on the proposed Directive on Services in the Internal Market*, rujna 2004.

²³⁴ Europski forum zdravstvene politike: *Recommendations on health services and the internal market*, svibanj 2005.

²³⁵ Odbor je jedan od odbora Europskoga parlamenta. (prim. prev.)

²³⁶ *Opinion of the Committee on Women's Rights and Gender Equality for the Committee on the Internal Market and Consumer Protection on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market*, 4. svibnja 2005. http://www.europarl.eu.int/comparl/imco/services_directive/050504_opinion_femm_en.pdf.

posljedica Direktive, jedan ispitanik navodi kako mu se čini da analiza učinaka „zapravo navodi argumente za donošenje Direktive, a te su argumente pripremili isti oni ljudi koji su sastavljali nacrt Direktive“.

Drugi minimalni standard, savjetovanje s ciljanim skupinama, očito se u slučaju Direktive o uslugama krši. Prema tom standardu, „kako bi savjetovanje bilo nepristrano, Komisija će osigurati adekvatnu pokrivenost sljedećih skupina u procesu savjetovanja: onih na koje se politika odnosi; onih koji će biti uključeni u provedbu politike ili tijela koja zbog svojih iskazanih ciljeva imaju izravan interes u određenoj politici“.²³⁷ Teško je objasniti kako pružatelji socijalnih usluga, kao jedna od skupina koje usko surađuju s NVO-ima i koje oni predstavljaju, ne ulaze u ovu kategorizaciju stranaka koje treba uključiti u savjetovanje.

Izložena sve većoj kritici civilnog društva zbog nesprijetnosti da se angažira i objasni svoja razmišljanja o pozadini Direktive, a posebno o uključivanju socijalnih usluga, Opća uprava za unutarnje tržište objavila je u kolovozu 2004. pregled glavnih odrednica Direktive kako bi „ispravila neke zablude o prijedlogu Komisije“. Nakon toga, u listopadu 2004., objavila je neka od „Često postavljanih pitanja“ te vodič koji objašnjava koje su se aktivnosti dogodile u sklopu Direktive. U studenom je pak objavila različite „dijagrame koji objašnjavaju važne aspekte Direktive“²³⁸. Predstavnici Opće uprave za unutarnje tržište i usluge su se naposljetku našli s NVO-ima, ali njihov zakasneli angažman pokazuje koliko im je teško razumjeti zbog čega bi NVO mogli biti zainteresirani ili veoma zabrinuti u vezi s Direktivom.

4.4. Zaobilaznje Komisije

Nastojeći unijeti promjene u nacrt Direktive, NVO su svoje strategije utjecaja usredotočili na Europski parlament i Vijeće. Za NVO „Parlament je bio najotvorenija od svih institucija, a njegova mišljenja mnogo bliža našima, nego stajalištima sadržanim u nacrtu Direktive ili onima koje su imale različite države članice“. Mnogi zastupnici u Parlamentu bili su prijemčivi za stajališta NVO-a, dijelili su njihovu zabrinutost i zaista se moglo osjetiti kako se „oslanjaju na stručnost NVO-a onda kada je Direktiva postala politički važna“. Unutar Europskoga parlamenta, Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja postao je ključni akter i glavni saveznik NVO-a. U radnom dokumentu iz ožujka 2004. izvjestiteljica Odbora, Anne van Lancker, predložila je „provedbu ‘socijalne procjene’ (...) Socijalna procjena bi se trebala sastojati od ispitivanja implikacija Direktive na socijalni položaj i zapošljavanje građana u svakoj od država članica, na sustave socijalne skrbi u državama članicama, zaštitu okoliša, kvalitetu pružanja usluga i usluga od općeg interesa. S tim u vezi, u rujnu bi trebalo organizirati raspravu koja bi svim zainteresiranim stranama omogućila da iznesu komentare.“²³⁹

Mišljenje [parlamentarnog] Odbora za zapošljavanje i socijalna pitanja iz svibnja 2005.²⁴⁰ temeljilo se na nalazima istraživanja koje je Komisija naručila o pravnim reperkusijama Direktive kao i na pitanjima koja su iznijeli NVO na parlamentarnoj raspravi koja se održala u studenom 2004. Istraživanje koje je naručila Komisija potvrdilo je glavne probleme vezane uz Direktivu, koje su prethodno bili iznijeli i NVO: „Odredbe ovog horizontalnog nacrta ne uzimaju u obzir tipične značajke određenih usluga, kao što su usluge zdravstvene zaštite, socijalne skrbi i usluge tržišta rada (...) tekst nacrta ne sadržava dovoljna jamstva da će štititi pravo upravljanja sustavom socijalne sigurnosti, odnosno sustavom zdravstvene zaštite i sustavom socijalne skrbi. Izuzimanje tih usluga iz nacrta Direktive sigurno bi ih približilo uključivanju u Komisijinu Bijelu knjigu o uslugama od općeg interesa.“²⁴¹ Javna rasprava Odbora za unutarnje tržište i zaštitu potrošača Europskoga parlamenta, te kasniji seminar *Socijalne usluge, kvaliteta u uslugama i Direktiva o uslugama: koje su mogućnosti za revidiranje nacrta?*, koji su u travnju 2005. organizirali Socijalna platforma i grupa u Europskom parlamentu Zeleni/Europski slobodni savez, omogućili su NVO-ima da o svojoj zabrinutosti izvijeste utjecajne zastupnike u Parlamentu.

Osim interakcija s ključnim zastupnicima ključnih parlamentarnih odbora, NVO su mobilizirali članstvo da lobiraju svoje zastupnike. Iako je parlamentarni Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača u studenom 2005. glasovao protiv preporuka vla-

²³⁷ Europska komisija: *General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704.

²³⁸ http://europa.eu.int/comm/internal_market/services/services-dir/guides_en.htm.

²³⁹ Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja: *Working Document on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market*, 25. ožujka 2004. www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/empl/20040405/521614en.pdf.

²⁴⁰ *Draft opinion of the Committee on Employment and Social Affairs for the Committee on the Internal Market and Consumer Protection on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market*, 10. svibnja 2005. http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/pa/566/566667/566667en.pdf.

²⁴¹ Wouter, G., *Towards a European Directive on Services in the Internal Market: Analysing the Legal Repercussions of the Draft Services Directive and its Impact on National Services Regulations*, Institut za europsko pravo, Katoličko sveučilište u Leuvenu, 24. rujna 2004.

stite izvjestiteljice, Evelyne Gebhardt, kao i protiv izvješća Odbora za zapošljavanje i socijalna pitanja, odnosno, glasovao je za zadržavanje socijalnih usluga unutar Direktive, Parlament je na plenarnom glasanju 16. veljače 2006. poništio tu odluku. Mnoge vlade država članica bile su izložene lošem publicitetu vezanom uz Direktivu, posebice u Francuskoj, gdje je Direktiva postala žarišna točka protivnika Ustavnog ugovora, što je bilo jamstvo da će tu konačnu odluku Europskoga parlamenta podržati i Vijeće.

Fokusranje na Europski parlament nije značilo da su NVO potpuno odustali od Komisije. Nekoliko platformi NVO-a održava bliske veze i redovite sastanke s drugim Općim upravama Komisije (na primjer, Socijalna platforma s Općom upravom za zapošljavanje i socijalna pitanja, Europski savez za javno zdravstvo /ESJZ/ s Općom upravom za zdravstvo i zaštitu potrošača /DG SANCO/) i na tim redovitim sastancima iznose primjedbe na Direktivu. Europski forum za javno zdravstvo – EFJZ (*European Public Health Forum – EPHF*), instrument koji je uspostavila Opća uprava za zdravstvo i zaštitu potrošača kako bi čula stajališta civilnog društva, sastavio je dokument u kojem je vrlo kritičan prema Direktivi i njenoj ograničenoj analizi učinaka. Za neke platforme NVO-a, Direktiva je bila povod pokušajima za organiziranje prvog susreta s Općom upravom za unutarnje tržište i usluge. I ESJZ i Solidar navode kako su u organiziranje sastanka s Općom upravom za unutarnje tržište i usluge morali uložiti određeni napor: „Opća uprava za unutarnje tržište bila je isprva vrlo suzdržana, zastupajući stajališta kako bi ESJZ trebao imati interakcije samo s DG SANCO-om (...) [također je postojao osjećaj kako je] Opća uprava za unutarnje tržište i usluge pod utjecajem poslovnog sektora te je smatrala kako NVO-ima nedostaje stručnosti.“

4.5 Uključivanje u proces izvan kruga stručnjaka

Razlog zbog kojeg je Opća uprava za unutarnje tržište tek u kasnijim fazama procesa bila sklona tražiti doprinos NVO-a bila je i krajnje tehnička priroda same Direktive. Velike platforme NVO-a, kao što je ESJZ, isprva se nisu angažirale na Direktivi jer im u prvi mah nisu bile jasne njene implikacije na njihov sektor. Činilo se kako je nedostatak dijaloga spustio razinu rasprave: NVO, nezadovoljni zatvorenosti Komisije, bili su skloni držati se općih stajališta o uključivanju socijalnih usluga umjesto da se potrudu naći alternativna rješenja.

Nacionalni NVO uglavnom nisu imali dovoljno kapaciteta za uključivanje u složenu i daleku Direktivu Europske unije te su se oslanjali na informacije koje su dobivali od svojih ureda ili platformi u Bruxellesu. Savjetovanje koje je organiziralo britansko Ministarstvo trgovine i industrije bio je izniman pokušaj uključivanja nacionalnih NVO-a. U Francuskoj, kao i u drugim zemljama, Direktiva je postala goruća tema zbog, a ne unatoč, nedostatka bilo kakvog organiziranog procesa savjetovanja.

4.6. Razlozi za nedostatak dijaloga

Iako neki tvrde kako je Direktiva o uslugama namjerno kreirana kao provokativan dokument – radikalni prijedlog objavljen kako bi ostvario makar ponešto od predloženog, te dokument koji u svojoj strategiji nije sadržavao proces savjetovanja – prevladavajuće je stajalište NVO-a kako je razlog zbog kojeg Opća uprava za unutarnje tržište nije pokušavala doći do njihovih stajališta nedostatna spoznaja da takva savjetovanja mogu biti korisna, prije nego namjerno izbjegavanje njihovog doprinosa. Isto tako, iako se neki NVO pitaju jesu li konfuznost i nedostatak koordinacije između Direktive o uslugama i Zelene i Bijele knjige o uslugama od općeg interesa bili namjerni, vjerojatnije je da takva situacija odražava „ključno pitanje nedostatka komunikacije između [različitih] Općih uprava“. Iako donekle nudi objašnjenja, ništa od spomenutog ne može biti izgovor za kršenje Minimalnih standarda. Opća uprava za unutarnje tržište je „smatrala kako se nije imala potrebe mnogo savjetovati, te je podcijenila interes NVO-a i smatrala kako je analiza učinaka dovoljna“. Na primjeru Direktive o uslugama može se vidjeti kako su koncepciju savjetovanja s NVO-ima usvojile samo neke Opće uprave, kao što su Opća uprava za zdravstvo i zaštitu potrošača te Opća uprava za zapošljavanje i socijalna pitanja. Ta je direktiva također primjer kako postoji opasnosti od određenih klasifikacija, u smislu da neki NVO „pripadaju“ određenim Općim upravama te kako postoji mala mogućnost da će u tom slučaju neka druga uprava Komisije stupiti s njima u kontakt.

4.7. Europski forum o uslugama na unutarnjem tržištu – naučena lekcija?

Komisija trenutačno razmatra način provedbe nove inačice Direktive, koja sadržava i izmjene i dopune koje je predložio Europski parlament. Opća uprava za unutarnje tržište uspostavila je Europski forum o

uslugama na unutarnjem tržištu – EFUUT (*European Forum on Services in the Internal Market – EFOSIM*) kojemu je svrha djelovati „kao izvor povratnih informacija o politikama te kao vizionarski *think tank* koji se bavi uslužnim gospodarstvom u Europi. Svrha je rasprave na Forumu omogućiti nužnu razmjenu mišljenja i informacija između dionika, te bi trebala dovesti do ciljanih akcija koje udovoljavaju zahtjevima pružatelja i korisnika usluga, uzimajući u obzir specifične okvirne uvjete koji se primjenjuju na pojedine aktivnosti. (...) Forum će biti sastavljen od strukovnih organizacija, predstavnika radnika, istraživačkih institucija i drugih dionika poduzetništva“²⁴². EFUUT je zamijenio dotadašnji Europski forum usluga vezanih uz poduzetništvo – EFUVP (*European Forum on Business Related Services – EFBRIS*), koji se sastojao od predstavnika poslovnog sektora, istraživačkih centara i sindikata. EFUUT se prvi put sastao 21. ožujka 2006., ali je jedini predstavnik NVO-a bio ESJZ. Rad Foruma bit će organiziran u radnim skupinama koje će istražiti i izvijestiti o specifičnim pitanjima. Na prvom sastanku je nadležni voditelj odjeljka, Jean Bergevin, istaknuo kako su „reakcije i povratne informacije dionika za nas vrlo važne; zbog toga je nužno nastaviti i osnažiti inicijative kao što je Europski forum o uslugama na unutarnjem tržištu“²⁴³. Ograničeni sastav sudionika EFUUT-a, kao i opće stajalište Komisije na sastanku – kako su NVO protiv Direktive jer je ne razumiju – u suprotnosti su s tom izjavom.

4.8. Zaključak

Paradoks Direktive o uslugama sastoji se u tome što je s jedne strane „ekstreman slučaj“ nedostatka strukturiranog savjetovanja s NVO-ima, a s druge njen krajnji rezultat, odnosno konačni tekst koji je odobrilo Vijeće, prihvatljiv svima. Jedan ispitanik navodi kako „nije bilo mnogo organiziranih savjetovanja, ali je bilo rasprava, a Ann van Lancker je surađivala s organizacijama koje su joj mogle pomoći pri izradi nacrtu njenog izvješća. Nisu postojali jasno zacrtani putovi, ali su postojale prilike (...) [Europski] parlament je uspio izmijeniti i dopuniti Direktivu na temelju doprinosa NVO-a“.

Stajalište kako su neslužbene interakcije s Parlamentom i nacionalnim vladama postigle određene rezultate, te kako to što je bilo malo organiziranih savjetovanja s Komisijom i nije tako bitno, nije u suprotnosti s mišljenjem da bi održavanje savjetovanja u najmanju ruku olakšalo neke stvari, kao ni s činjenicom kako se radi o nečemu što je Komisija, prema Općim načelima i minimalnim standardima za savjetovanje EK-a, preuzela odgovornost izvršavati. Primjenjivanje Općih načela i minimalnih standarda za savjetovanje bilo bi korisno i za Komisiju i za NVO. Na primjer, Komisija „bi si uštedjela mnogo problema da nije samo tako izbacila tekst“. Jedan dio odgovornosti za nedostatak savjetovanja snose i NVO koji imaju bliske odnose s upravama Komisije koje su mjerodavne za njihovo područje rada. Osim toga, treba istaknuti neizravnu posljedicu tog nedostatka savjetovanja na raspravu o Ustavu u Francuskoj, jer je Direktiva o uslugama postala jednom od ključnih tema rasprave tijekom kampanje. NVO koji s optimizmom gledaju na pouke koje su proizašle iz procesa Direktive o uslugama smatraju kako je „Komisija vjerojatno naučila da bi trebala temeljito proučiti svoje političke dokumente za koje vlada veliko zanimanje javnosti te bolje koordinirati unutarnje procese kako bi izbjegla ovakav politički fijasko koji se događao u protekle dvije godine“. Sastav sudionika EFUUT-a nije ni na koji način poticao taj optimizam te sugerira kako koncept savjetovanja s NVO-ima tek treba zaživjeti u Općoj upravi za unutarnje tržište i usluge.

5. Dijalog Opće uprave za trgovinu s civilnim društvom

Opća uprava za trgovinu Europske komisije je 1998. prvi put inicirala proces dijaloga s civilnim društvom. Kao najraniji primjer procesa strukturiranog dijaloga, čiji sudionici nisu bili samo socijalni partneri s kojima se tradicionalno savještovalo o gospodarskoj politici i politici zapošljavanja, zaslužno je prepoznat kao „nov, inovativan pristup“. Međutim, čini se kako su NVO zabrinuti da se „sastanci pretvaraju u informiranje, umjesto u vođenje dijaloga“ te kako Opću upravu za trgovinu više motivira namjera da upravlja odnosima s NVO-ima i ostavi privid savjetovanja, nego želja da dopusti da politike budu oblikovane u svjetlu doprinosa NVO-a ili da NVO temeljito proučavaju njene politike.

²⁴² Iz opisa poslova EFUUT-a; priopćenje Lare Garrido-Herrero, Europski savez za javno zdravstvo.

²⁴³ http://www.clpue.org/en/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=52

5.1. Razlozi za uspostavljanje dijaloga

Dijalog o trgovini uspostavljen je kao reakcija na neuspjeh Multilateralnog sporazuma o ulaganjima – MSU (*Multilateral Agreement on Investment – MAI*), koji je bila predložila Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OGSR). Protivljenje civilnog društva u zemljama članicama OGSR-a bio je važan čimbenik povlačenja vlada iz pregovora o MSU-u²⁴⁴. Ono što je dodatno potaknulo Komisiju da prepozna potrebu za uspostavljanjem više razine interakcija s civilnim društvom bio je neuspjeh u postizanju dogovora oko Milenijskog kruga pregovora o trgovini na Ministarskoj konferenciji Svjetske trgovinske organizacija – STO (*World Trade Organisation – WTO*) u Seattleu potkraj 1999., koji se također u određenoj mjeri može pripisati učinkovitoj mobilizaciji NVO-a.

Potporna tadašnjeg povjerenika za trgovinu, Pascala Lamyja, bila je dodatan poticaj zamahu Dijaloga o trgovini: Lamy je „prvi imenovao i zadužio člana svojeg kabineta za odnose s civilnim društvom [te je također] otvorio novo poglavlje odnosa time što je uvjerio Vijeće ministara kako u delegaciju EU-a za Seattle treba uključiti Kontaktnu skupinu za dijalog o politici Opće uprave za trgovinu“²⁴⁵.

Cilj Dijaloga o trgovini bio je „razviti suradnju temeljenu na međusobnom povjerenju svih zainteresiranih dionika na području trgovinske politike te osigurati da se čuju sva mišljenja o trgovinskoj politici EU-a“²⁴⁶.

5.2. Struktura i razvoj

Procedure na kojima se temelji Dijalog o trgovini s godinama su se mijenjale. Tijekom 1999. održao se određeni broj u osnovi *ad hoc* sastanaka, ali na visokoj razini, a prava se struktura tek razvijala. Od 2000., Dijalog o trgovini bio je organiziran kroz nekoliko vrsta sastanaka:

- ◆ sastanci na najvišoj razini, na kojima je sudjelovao i povjerenik za trgovinu, koji su bili više „političke“ prirode, te su se uglavnom održavali dva puta na godinu;
- ◆ sastanci „tematskih skupina“, na kojima su se raspravljali tehnički detalji vezani uz pojedine teme;
- ◆ *ad hoc* sastanci o novim pitanjima koja su se pojavljivala i o kojima se nije raspravljalo na drugim sastancima.

Tematske skupine su se sastajale od lipnja 2000. do studenog 2001. Bavile su se temama vezanim uz trgovinu i javno zdravstvo, trgovinu i poljoprivredu, zaštitu okoliša i održivi razvoj (od lipnja 2000. do siječnja 2001.) te uz ulaganja, reforme STO-a i transparentnost, TRIPS²⁴⁷ i konkurentnost (od veljače 2001. do studenog 2001.).

Od 2002. godine, redoviti sastanci su se gotovo isključivo bavili Razvojnim programom iz Dohe. Prema riječima same Komisije, proces dijaloga se sastojao od „redovitih sastanaka koji se održavaju po skupinama otprilike jedanput u dva mjeseca, te *ad hoc* sastanaka, ako su se mogli na vrijeme organizirati i ako je za to postojala potreba. (...) Povjerenik za trgovinu saziva sastanke na najvišoj razini kako bi se raspravilo trenutačno stanje u strateški važnim točkama procesa“²⁴⁸. Proces Dijaloga o trgovini s vremenom je „pre-rastao u strukturu koja istodobno omogućava formalne i neformalne kontakte između civilnog društva i Komisije“²⁴⁹.

²⁴⁴ Opis područja djelovanja MSU-a, kao i procesa koji je vodio do njegova napuštanja te uloge NVO-a, može se naći na stranicama Oxfama, *What was the MAI?* http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/maidec98.htm.

²⁴⁵ Europski ured za bavljenje politikama Svjetskog fonda za zaštitu prirode (WWF), *Civil Society and Trade Diplomacy in the "Global Age". The European Case: Trade Policy Dialogue between Civil Society and the European Commission*; rujna 2002. <http://www.iadb.org/int/DRP/ing/Red1/documents/InsaustiMemorandoSociedadCivil09-02eng.pdf>.

²⁴⁶ http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/global/csd/dcs_proc.htm. Međutim, treba napomenuti kako se u različitim dokumentima Opće uprave za trgovinu navode različiti ciljevi. Na primjer, pogledajte letak

Responsive Policy: dialogue with Civil Society, koji navodi sljedeće ciljeve: „ostvariti široka savjetovanja; baviti se pitanjima vezanim uz trgovinsku politiku koje civilno društvo smatra važnim; unaprijediti proces donošenja trgovinskih politika EU-a kroz strukturirani dijalog; povećati transparentnost“. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/june/tradoc_113527.pdf.

²⁴⁷ Trgovinski aspekti prava intelektualnog vlasništva (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*). (prim. prev.)

²⁴⁸ http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/global/csd/dcs_proc.htm

²⁴⁹ Alhadeff, G. i Wilson, W., *European Civil Society Coming of Age*, Global Policy Forum, svibanj 2002. <http://www.globalpolicy.org/ngos/int/eu/2002/05civsoc.htm>.

Sudjelovanje u Dijalogu o trgovini otvoreno je za svaku zainteresiranu skupinu; na sastancima sudjeluju predstavnici sindikata, udruga za zaštitu potrošača, udruge poljoprivrednika, udruge poslodavaca i udruge koje se bave pružanjem usluga, kao i NVO iz sektora razvoja, zdravstva, zaštite okoliša te socijalnog sektora. Od 2002. također je obavezno registrirati se putem interneta i dostaviti osnovne informacije o organizaciji.

Travnja 2002. osnovana je Kontaktna skupina civilnog društva koja bi trebala imati „ulogu facilitatora i izvora povratnih informacija o politikama Opće uprave za trgovinu. Njen zadatak je pridonijeti transparentnosti u oba smjera, te pomoći širenje informacija široj skupini svojih konstituenata²⁵⁰. Skupina se sastojala od predstavnika četiri grupacije: NVO-a, organizacija za zaštitu potrošača, sindikata i udruga poslodavaca, kao i od predstavnika Gospodarskog i socijalnog odbora. Članove Kontaktne skupine birali su njihovi „konstituenti“, iako NVO prije svega nisu bili osobito zadovoljni definicijom različitih vrsta konstituenata Opće uprave za trgovinu. Godine 2002., članstvo u Kontaktnoj skupini je prošireno na druge skupine i sektore civilnog društva, uključujući gospodarske komore i NVO koji se bave zaštitom životinja.²⁵¹

5.3. Područja obuhvaćena procesom dijaloga

Rasprava u sklopu Dijaloga o trgovini usredotočena je na politiku EU-a prema multilateralnim trgovinskim instrumentima i odlukama. Drugi odjeli Komisije i institucije EU-a se ili redovito sastaju s NVO-ima, na primjer Ured za humanitarnu pomoć Europske zajednice (*European Community Humanitarian Office*) ili *EuropeAid*, ili traže njihov doprinos uoči nekog događaja, kao što je bio slučaj s Upravljačkom skupinom civilnog društva i privatnog sektora (*Civil Society and Private Sector Steering Group*), koju je uspostavila Opća uprava za okoliš uoči Svjetskog summita o održivom razvoju 2002. S obzirom na to, raste zabrinutost zbog toga što postoje teme oko kojih nisu organizirana savjetovanja s NVO-ima te zabrinutost zbog pomanjkanja koordinacije između različitih institucija koje su razvile određeni oblik procesa dijaloga. Čini se kako NVO nisu bili osobito uspješni u zahtjevima da pitanje pristupa Europske unije bilateralnoj trgovini sa zemljama u razvoju također bude jedna od tema Dijaloga o trgovini. Kao odgovor na zahtjev, koji su u srpnju 2002. postavili europski NVO koji se bave razvojem i zaštitom okoliša, za „redovitim i pravodobnim dijalogom i informativnim sastancima s Općom upravom za trgovinu na temu pregovora između država Afrike, Kariba i Tihog oceana te EU-a (ACP – EU²⁵²) tijekom njihovog održavanja“, to je pitanje stavljeno na dnevni red u studenom 2002. i ožujku 2003. Međutim, činjenica kako su samo na jednom sastanku 2004. i na jednom tijekom 2005. tema bila pregovori ACP – EU, govori kako NVO još nisu uspjeli progurati prijedlog da se sastanci o tim pregovorima „organiziraju kvartalno, odnosno tijekom svakog drugog dvomjesečnog sastanka u sklopu postojećeg procesa dijaloga“²⁵³.

Mnoge među najvažnijim europskim mrežama koje se bave razvojem i pomoći izrazile su težnju da Komisija „uloži trud kako bi ostvarila koherentan pristup svih njenih uprava, koji bi formalizirao najbolje prakse dijaloga o politikama koje organiziraju različite službe Komisije. Dijalog bi trebao biti strukturiran i u njemu bi trebale sudjelovati sve službe Komisije kako bi se relevantne skupine iz redova civilnog društva mogle upustiti u dijalog s donositeljima odluka na svim područjima politika koje utječu na zemlje u razvoju“²⁵⁴. Nepostojanje takvog sveobuhvatnog pristupa stvara poteškoće kako za Komisiju tako i za NVO, jer se i od jednih i od drugih očekuje da sastave suvisla stajališta i politike na osnovi rezultata mnogobrojnih procesa.

NVO su sve nezadovoljniji jer su sastanci Dijaloga o trgovini „sve siromašniji dijalogom i bolno bogati retorikom. Sastanci koje vode službenici Komisije više nalikuju informativnim sastancima, nego forumima za raspravu o temeljnim pitanjima trgovinske politike EU-a“²⁵⁵. Jedan član Kontaktne skupine smatra kako je ključno o čemu će se govoriti na sastanku: „Ako su tema najnovije vijesti iz

²⁵⁰ http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/global/csd/dcs_proc.htm

²⁵¹ Europski ured za bavljenje politikama Svjetskog fonda za zaštitu prirode (WWF), *Civil Society and Trade Diplomacy in the "Global Age". The European Case: Trade Policy Dialogue between Civil Society and the European Commission*; rujna 2002. <http://www.iadb.org/int/DRP/ing/Red1/documents/InsaustiMemorandoSociedadCivil09-02eng.pdf>.

²⁵² African, Caribbean and Pacific States and the EU. (prim. prev.)

²⁵³ http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/april/tradoc_122280.doc

²⁵⁴ Mreže koje se bave razvojem i pomoći, koje su sudjele u izradi ovog dokumenta, jesu: Odbor za vezu NVO-a (*Liaison Committee of NGOs*), Solidar, APRODEV (*Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe*), Eurostep (*European Solidarity Towards Equal Participation of People*), Euronaid, Voice, CIDSE (*Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité*) i WIDE (*Web of Information for Development*): *The Role of Civil Society in the EU's Development Policy*; <http://www.eurostep.org/pubs/position/ge2160.pdf>.

²⁵⁵ <http://www.corporateeurope.org/hallofshame/dialogue.html>

STO-a, očito je da se o toj temi neće voditi značajan dijalog, ali ako je tema, na primjer, nešto o čemu Opća uprava priprema nacrt novog priopćenja, ili se radi o temi koja nije dijelom nikakvog procesa ili na nju nije usmjerena velika pozornost, tada taj dijalog može biti značajan.“

5.4. Očekivanja od dijaloga

Stajališta NVO-a o Dijalogu o trgovini zrcale ono što oni očekuju i što se nadaju dobiti iz toga procesa. Neki su prilično zadovoljni onime što dobivaju kroz redovit i strukturiran proces, u kojem mogu doznati o najnovijim aktivnostima i politikama Komisije. Od Komisije se može zatražiti održavanje *ad hoc* sastanaka na određenu temu i u većini slučajeva Komisija na njih i pristane. Te skupine prilično otvoreno govore o tome kako ne očekuju da mogu postići promjene izravno kroz proces Dijaloga o trgovini. Organizacije koje sumnjaju u motive Komisije gledaju na Dijalog o trgovini jednostavno kao na „nezanimljivu političku arenu“. Za njih Dijalog o trgovini predstavlja forum za prikupljanje podataka o stajalištima i namjerama Komisije i drugih dionika. Neki drugi NVO također drže da će neposredni rezultati Dijaloga o trgovini biti minimalni, ali će se stvarna korist tog procesa, gledano dugoročno, sastojati u postizanju promjene mišljenja. Kroz redovite sastanke s NVO-ima Komisija ih sve bolje razumije i počinje na njih blagonaklono gledati.

Međutim, neke su druge skupine zabrinute jer postoji rizik da se ti informativni sastanci prikazuju kao prava dvosmjerna razmjena mišljenja, u kojima postoji mogućnost da na temelju rasprave s NVO-ima dođe do preinaka određene politike Komisije. Zbog nedostatka povratnih informacija o doprinosima NVO-a stvara se, ili dodatno pojačava, dojam koji imaju neki NVO kako je Dijalog o trgovini „proces koji je potpuno pod kontrolom Komisije (...) to nije pravi dijalog, niti slušanje i razumijevanje“. Tako se smatra kako su motivi Komisije koji stoje iza Dijaloga o trgovini zapravo kontroliranje kritika NVO-a koje se odnose na njene politike, odnosno „kooptiranje neprijatelja kako bi se kontrolirale njegove prijetnje“. Istodobno, to što Opća uprava za trgovinu može reći da je održala toliko i toliko sastanaka, s toliko i toliko dionika te da je platila za toliko i toliko njih da doputuju u Bruxelles, nosi sa sobom rizik da se „cijeli proces svede na kvantitativnu analizu dijaloga“, na stavljanje kvačice uz „provoditi savjetovanja“.

Skepsa vezana uz Dijalog o trgovini postala je još veća imenovanjem Petera Mandelzona za povjerenika za trgovinu. Čak i oni koji smatraju da je Dijalog o trgovini djelomice oduvijek bio samo lijepa fasada, priznaju kako je za vrijeme dok je povjerenik bio Pascal Lamy, „postojala stvarna svrha sastanaka te su na njima sudjelovali visoki predstavnici Opće uprave za trgovinu“, uključujući glavnog direktora Opće uprave za trgovinu, Petera Carla, voditelja odjeljka zaduženog za odnose s civilnim društvom, Roberta Madelina, te samog Pascala Lamyja. Dolaskom povjerenika Mandelzona čini se kako se kvaliteta sastanaka pogoršala, a rasprava nije išla mnogo šire od ponavljanja stajališta koja se mogu naći na web stranicama Opće uprave za trgovinu. To nezadovoljstvo Dijalogom o trgovini nosi sa sobom rizik stvaranja začaranog kruga i povlačenja NVO-a iz procesa. Bilo da se to može pripisati promjeni povjerenika, nedovoljnom angažmanu viših službenika Opće uprave za trgovinu ili neulaganju stvarne političke volje u proces, veliki broj NVO-a smatra kako je Dijalog o trgovini postao beživotan. Skepticizam NVO-a dodatno pojačava percepcija kako poslovne skupine imaju „dodatni pristup donositeljima odluka (...) kroz sudjelovanje u skupinama kao što su Dijalog o transatlantskom poslovanju (*Trans-Atlantic Business Dialogue*) i Europski forum o uslugama (*European Services Forum*), kojima se pripisuje velik utjecaj na usvojena stajališta“²⁵⁶. Sudjelovanje dionika iz poslovnog sektora u Dijalogu o trgovini omogućuje im da čuju stajališta NVO-a te zatim iskoriste privilegirani pristup donositeljima odluka kako bi izravno osporili argumente NVO-a.

5.5. Zaključak

Zabrinutost NVO-a je manja glede samih sastanaka Dijaloga o trgovini, koji se, općenito gledajući, smatraju korisnim i vremenski učinkovitim i usmjerena je više na svrhu i korist koju od tih sastanaka ima Komisija (koja može reći kako se savjetovala s NVO-ima iako se zapravo radi o jednosmjernom procesu), te korist koju imaju Komisija i poslovni sektor (koji dobivaju podatke o politikama NVO-a za koje mogu zajednički nalaziti protuargumente tijekom zasebnih rasprava na kojima NVO ne sudjeluju). Neki NVO su „zadovoljni strukturom savjetovanja, ali ne mogu reći da Opća uprava za trgovinu uzima u obzir njihove primjedbe“²⁵⁷. Na sastancima NVO

²⁵⁶ Kvekersko vijeće za europske poslove (*Quaker Council on European Affairs*): *How is EU trade policy decided?* <http://www.quaker.org/qcea/briefings/trade/tradebriefing1.htm>.

²⁵⁷ Stajalište WWF-a, Oxfam-a i CIDSE-a, kako ga prenosi Kent, K. u dokumentu: *EU Trade Policy-Making: What Role for Civil Society?*, Institut Européen des Hautes Etudes Internationales. <http://www.iehei.org/bibliotheque/memoires/KENT.pdf>.

moгу dobiti informacije i podatke. Čini se kako je za vraćanje snage procesu Dijaloga o trgovini potrebna određena promjena stajališta svih koji su u njega uključeni. Veće uzajamno povjerenje omogućilo bi iskrenije i temeljitije rasprave. Komisija bi, sa svoje strane, trebala pokazati namjeru da postojećoj ulozi Dijaloga, pružanju informacija, pridoda elemente dvosmjerne rasprave te otvorenosti za mogućnost utjecanja na promjene politika. I NVO imaju svoju odgovornost: zahtijevati ono što je moguće ostvariti u smislu ovlasti i nadležnosti Komisije. Ne radi se o tome da bi se Komisija trebala složiti s onim što NVO predlažu, nego bi se trebala više potruditi da ukaže na razloge zbog kojih su argumenti NVO-a prihvaćeni ili razloge zbog kojih nisu prihvaćeni, zbog čega ih se uzelo u obzir ili u razmatranje prigodom kreiranja politika ili pregovaračkih pozicija. Razotkrivanje i ukidanje privilegiranog pristupa poslovnog sektora, koji ostvaruje putem nekih drugih kanala, samo po sebi dalo bi legitimitet procesu Dijaloga o trgovini i vratilo povjerenje NVO-a u vrijednost procesa.

5. POGLAVLJE – UKLJUČIVANJE NACIONALNIH NVO-a U DIJALOG NA RAZINI EU-a

1. Uvod

Važan element ovog istraživanja bila je razina na kojoj su nacionalni NVO bili u mogućnosti sudjelovati u procesima dijaloga vezanim uz pet studija slučaja²⁵⁸. Postoje tri glavne dimenzije: razina na kojoj su nacionalni NVO bili izravno uključeni u dijalog s institucijama EU-a vezano uz ove studije slučaja, uloga koju su imale njihove nacionalne vlade u prikupljanju mišljenja koje će kanalizirati u Bruxelles te potpora i koordinacijska uloga europskih mreža u odnosu na njihove nacionalne organizacije članice. Istraživanje je provedeno u šest zemalja: Češka Republika, Italija, Letonija, Nizozemska, Poljska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Odabirom tih zemalja, htjelo se ponuditi različite vrste iskustava, u smislu percipirane „kulture“ savjetovanja s NVO-ima, te ponuditi iskustva iz starih i iz novih država članica. Iako se, naravno, iskustva iz zemalja u fokusu istraživanja razlikuju, možemo spomenuti neke opće primjedbe:

Što NVO-ima omogućava da sudjeluju u procesima dijaloga EU-a:

- ◆ *Poštovanje i spremnost njihovih nacionalnih vlada da saslušaju NVO.* U starim državama članicama, neformalnost savjetodavnog procesa i povremeni iskazi neprijateljstva prema najmanje jednom dijelu NVO-a u Italiji uvelike su suprotni strukturiranim interakcijama i većem poštovanju koje britanska i nizozemska vlada gaje prema NVO-ima. U tri nove države članice prevladava osjećaj kako vlade tek trebaju stvoriti naviku traženja mišljenja NVO-a, ali napredak je postignut u Letoniji te u određenoj mjeri u Češkoj Republici, dok u Poljskoj napretka gotovo nema.
- ◆ *Informacije, podaci i izgradnja kapaciteta za lobiranje koje pružaju europske mreže.* Za mnoge NVO, i to ne samo one iz novih država članica, europske mreže su primaran izvor informacija o EU, a aktivnosti koje oni potiču najčešći su oblik interakcija s EU-om. Europske mreže nude savjetovanje i trening. Ponekad njihove aktivnosti pomažu NVO-ima „ostvariti suradnju s našim vlastitim zastupnicima u parlamentu“.
- ◆ *Obveza ili snažan poticaj za savjetovanje s NVO-ima kao sastavni dio procesa EU-a,* kao u slučaju nacionalnih akcijskih planova za socijalnu uključenost ili strukturnih fondova.
- ◆ *Osobni kontakti s određenim pojedincima,* najčešće sa zastupnicima u Parlamentu, ali i, kao u slučaju čeških NVO-a koji se bave socijalnom politikom, s povjerenikom Spidlom ili u slučaju talijanskih NVO-a, s Guilianom Amatom, potpredsjednikom Europske konvencije.
- ◆ *Stručnost i izravno iskustvo,* koje nacionalne vlade često nemaju. U svih šest zemalja u kojima je provedeno istraživanje, organizacije koje izravno pružaju usluge te prisutnost na terenu organizacija koje provode međunarodne razvojne aktivnosti smatraju kako im stručnost i iskustvo mogu olakšati pristup donositeljima odluka, kao i pristup raspravama o politikama EU-a.
- ◆ *Važnost teme* o kojoj se raspravlja na razini EU-a za nacionalne NVO. Organizacije koje su usko fokusirane na neku temu uključit će se u proces dijaloga na bilo kojoj razini ako je tema dijaloga pitanje u fokusu njihovog interesa. Za primjer možemo uzeti Nizozemski institut za Južnu Afriku, koji jasno odjeljuje područja u kojima će izravno lobirati i općenitije trgovinske i razvojne politike, koje će vrlo rado prepustiti europskim mrežama čiji je član.

Što sprječava nacionalne NVO da sudjeluju u dijalogu:

- ◆ *Pomanjkanje resursa, vremena, novca, stručnosti i informacija.* Premda sve NVO muči ograničenost njihovih proračuna te ovisе o volonterima, pritisci financijske vrste najakutniji su u novim državama članicama, posebice u Poljskoj, u kojoj ih vlada vrlo rijetko financira. Međutim, ono što najviše ograničava i sprječava uključivanje u dijalog EU-a kako u starim tako i u novim državama članicama, jest nedostatak informacija i stručnosti o tome kako funkcionira EU. Za NVO iz novih država članica tipično je da ih plaše institucije i procesi koje su skloni smatrati „teškim za praćenje i razumijevanje, a još je teže na njih utjecati (...) mi tek počinjemo, pokušavamo naći najbolju ulogu [za sebe]“. Međutim, stajališta NVO-a iz starih država članica često su vrlo slična: „uspostavljanjem veze s EU-om otvara se cijeli novi svijet, u kojem postoji golema količina informacija, pa je teško prepoznati ono što je najvažnije (...) mi ne znamo koliko su neke politike EU-a važne i kako se usklađuju s nacionalnom politikom“.

²⁵⁸ Misli se na pet studija slučaja koje su bile tema prethodnog poglavlja. (prim. prev.)

- ◆ *Složenost i nestrukturiranost procesa u EU.* Taj problem je usko povezan s prethodnim. NVO ne razumiju dovoljno važnost Europske unije i sa strepnjom se uključuju u ono što im se čini kao mnoštvo foruma i inicijativa, za razliku od njihove upućenosti u procese na nacionalnoj razini, posebice u onim zemljama u kojima su ti procesi transparentniji i otvoreniji. Tako jedan ispitanik navodi kako „svaka institucija [Europske unije] funkcionira na svoj način, pa je potrebno uložiti određeno vrijeme kako bi se upoznao njen način djelovanja. Vrlo nam je teško izravno se uključiti jer formalni procesi ne postoje, ne prate se učinci (...) savjetovanja su znatno nekvalitetnija nego [ona na koje smo navikli]“.
- ◆ *Nedovoljna vidljivost delegacija Komisije u državama članicama.* Ispitanici izjavljuju kako je „vrlo teško doći do njih [predstavnik delegacija Komisije] (...) nemamo dobru suradnju, ne postoji utvrđeni proces savjetovanja. (...) Možda bi njihova uloga trebala biti drugačija“.
- ◆ *Nedovoljan značaj Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora:* jedan ispitanik navodi sljedeće: „Mi ćemo se povući iz toga, jer [Odbor] ne promovira stavove NVO-a“ (...) „ne možemo reći da mnogo pridonosi našem radu.“

2. Iskustva NVO-a u Češkoj Republici

Češki NVO se vrlo malo izravno uključuju u procese europskih politika. Premda to jednostavno može biti odraz toga što su „češki NVO nesigurni kada je u pitanju EU, toga što nisu razmišljali o radu na razini EU-a [te kako će] im trebati nekoliko godina da se 'europiziraju'“, isto tako je moguće uvidjeti strateške razloge koji stoje iza te niske razine interakcija čeških NVO-a s EU-om: češki NVO istodobno imaju više izravnih ciljeva djelovanja unutar Češke Republike te europske partnere i mreže koje im pružaju informacije i koordiniraju njihovo uključivanje u europske kampanje.

2.1. Uključivanje u procese dijaloga vezane uz studije slučaja

Češkim NVO-ima je bilo drago što svojim partnerima mogu prepustiti izravno uključivanje u Dijalog civilnog društva o trgovini. Sami se nisu uključivali, a čini se da nisu ni imali mnogo informacija o Direktivi o uslugama. O OMK-u o socijalnoj uključenosti imaju vrlo slična stajališta kao europski NVO. Zajednički memorandum o socijalnoj uključenosti, koji je postavio temelje za sudjelovanje Češke Republike u OMK-u, prepoznaje kako „neprofitne nevladine organizacije igraju važnu ulogu u pružanju socijalnih usluga. (...) Aktivnosti NVO-a na području socijalne uključenosti sve su značajnije“²⁵⁹. Većina NVO-a smatra kako je OMK „vrlo korisno oruđe“ otvoreno za uključivanje NVO-a, koje odražava njihovu stručnost i interese koje dijele s vladom. Drugi NVO, iako prepoznaju da proces OMK-a omogućava korisnu razmjenu stajališta s vladom, imaju osjećaj kako Nacionalni akcijski plan nije imao veliku političku važnost te kako su neki drugi procesi bili važniji. Za jedan NVO koji je bio uključen u planiranje NAP-a 2004. – 2006., radilo se o sljedećem: „jednom kada je bio završen, ostavili smo ga po strani, jer baš i nema velike koristi ako se pri lobiranju pozivate na njega i kažete 'to je u NAP-u'“.

Kada je u pitanju Europska konvencija, neki su NVO imali određene kontakte s češkim članovima Konvencije, uglavnom na zahtjev partnerskih europskih NVO-a, koji su, među ostalim, davali najnovije informacije o dinamici ustavnih rasprava. Međutim, prevladavajuće mišljenje o Ustavnom ugovoru bilo je da je „[Ustavni ugovor] jako udaljen od stvarnog života ljudi u Češkoj“ i da se radi o nečemu što neće izravno utjecati na njihove konstituyente. Ni Komisija, niti češka Vlada, nisu provele odgovarajuću kampanju koja bi objasnila Ustavni ugovor. Ni sama češka koalicijska Vlada nije imala usuglašeno stajalište o Ustavnom ugovoru. Na „mini konvenciji“, koju je organizirala češka Vlada, i na javnim raspravama koje je organizirao gornji dom parlamenta, sudjelovalo je malo NVO-a. Činilo se kako su ta događanja primjerenija za *think tankove*, a „NVO nisu bili pod pritiskom da se uključe i nisu imali nikakve negativne posljedice neuključivanja“. Javna rasprava koja je organizirana kao odgovor na nizozemsko i francusko „ne“ nije se dotaknula problema u načinu na koji vlada komunicira sa svojim građanima o Europi, jer je uključivala samo „političke vođe i tvorce javnog mnijenja“²⁶⁰. Informacije su dostupne javnosti i NVO-ima kroz „Eurocentre“ i druge medijske inicijative, ali rijetki pretražuju te informacije. Ustavni ugovor, koji trenutačno stoji u mjestu, jednostavno se čini preširokom temom za češke NVO, odnosno za njihovo uključivanje.

²⁵⁹ Češko Ministarstvo rada i socijalnih pitanja i Opća uprava za zapošljavanje i socijalna pitanja: *Joint Memorandum on Social Inclusion*, 18. prosinca 2003. http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/cz_jim_en.pdf.

²⁶⁰ *Czech government contribution to the "Interim report on the national debates during the reflection period on the future of Europe"*, 12. prosinca 2005.

2.2. Uloga češke Vlade

Budući da češku Vladu čini koalicija stranaka, „vrlo se rijetko dogodi da o nečemu imaju jedinstveno stajalište“. Predstavnici različitih stranaka u koaliciji nalaze se na čelu različitih ministarstava, a dojam NVO-a o tome koliko se njihova stajališta uzimaju u obzir razlikuje se od ministarstva do ministarstva. Tijekom izbora koji se trebaju održati u lipnju 2006., razlike u mišljenjima unutar koalicije o Ustavnom ugovoru još više će dolaziti do izražaja i vjerojatno ometati napore koji se ulažu u „komuniciranje Europe“.

S obzirom na strukturu, savjetovanje s NVO-ima još se ne smatra „dijelom kulture“, kako je istaknuo jedan ispitanik. Mišljenje koje prevladava u Vladi, premda se i ono postupno mijenja nabolje, jest „kako ne voli otvarati rasprave za mišljenja javnosti te smatra kako građani trebaju vjerovati [Vladi]“. Druga dimenzija takvog stanja stvari mogla bi biti ovisnost velike većine NVO-a o državnim dotacijama. Takva situacija može stvoriti dojam kod određenih čimbenika u vladi kako NVO „nisu pravi partneri, jer nemaju resursa da budu nezavisni, a samim time se njihova stajališta ne mogu uzimati u obzir u procesu odlučivanja“.

Međutim, NVO ipak imaju dojam kako se dogodila određena promjena stajališta češke Vlade o NVO-ima i da ih sada više poštuje. To se najbolje vidi u područjima u kojima Vlada na određeni način ovisi o stručnosti i izravnom iskustvu NVO-a, bilo da se radi o pružanju usluga ili provedbi nekog razvojnog projekta. Približavanje NVO-a i Vlade dodatno pomaže postojanje određenog broja zajedničkih ciljeva.

Vlada je osnovala Vladino vijeće za nevladine neprofitne organizacije (VVNNO). Vijeće je 1992. bilo osnovano kao Vijeće za zaklade, a 1998. VVNNO preuzima svoje sadašnje ime te proširuje opseg djelatnosti, koje su uglavnom proceduralne i financijske prirode, te sadržavaju pravila kojih se NVO moraju pridržavati i moguće izvore financiranja za NVO. VVNNO je 2002. osnovao Odbor za suradnju s EU-om, kojemu je glavna svrha „prikupljanje informacija o statusu NVO-a u EU, u procesu integriranja u EU u područjima vezanim uz djelovanje NVO-a te na izvore financiranja NVO-a. Suraduje sa središnjim tijelima državne uprave koja su odgovorna za upravljanje izvorima financiranja iz EU-a [u Češkoj Republici]. Njegov zadatak je predložiti mjere kojima bi se pružila potpora korištenju tih izvora financiranja od strane NVO-a.“²⁶¹ I VVNNO i Europski odbor sastoje se od vladinih dužnosnika i predstavnika NVO-a. Budući da VVNNO i Europski odbor imaju relativno ograničeno područje djelovanja, NVO prate njihove rasprave i odluke kako bi bili upućeni u najnovije procedure, ali većinu energije usmjeravaju na neke druge, specifičnije forume za razgovore između Vlade i NVO-a, kao što su Vijeće za ljudska prava, Vijeće za osobe s invaliditetom, te na Vijeće za građane starije životne dobi i Vijeće za razvoj NVO-a, koji se bave socijalnom politikom i koji će se uskoro osnovati. NVO na ta vijeća gledaju više kao na mogućnost dolaženja do informacija i uspostavljanja kontakata koji će im biti korisni u neformalnom lobiranju, prije nego kao na priliku za izravno lobiranje, jer „njihov glas ima mali utjecaj“ i „nemaju veliku moć“.

2.3. Mreže NVO-a u Češkoj i uloga europskih mreža

Najvažnija stvar vezana za civilni dijalog jest to što su tri NVO-a, člana VVNNO-a, Zeleni krug, Centar za organiziranje zajednice i Zaklada za razvoj civilnog društva (*Nadace Rozvoje Občanské Společnosti – NROS*) razvili načela za savjetovanje između NVO-a i Vlade. Ta se načela temelje na različitim elementima Općih načela i minimalnih standarda za savjetovanje Komisije i Aarhuške konvencije koji su prilagođeni nacionalnom kontekstu. U vrijeme provođenja ovih intervjua, NVO su se nadali kako će ta načela biti usvojena prije nacionalnih izbora u lipnju 2006. i kako će dati okvir za sustavnije savjetovanje.

NROS predstavlja za NVO važan izvor informacija i financiranja. Od 1993. imao je ulogu upravljanja Programom za razvoj civilnog društva u sklopu PHARE programa EU-a. Iako je podijeljeno mnogo potpora namijenjenih pružanju usluga, „osnovna svrha nije bila samo pružiti potporu specifičnim javno korisnim projektima na određenim područjima, nego, prije svega, osnažiti i razvijati neprofitni sektor u Češkoj Republici“²⁶². NROS je pokrenuo web stranicu (www.ngo-eu.cz) kako bi češkim NVO-ima pružio informacije o najnovijim događanjima vezanim uz politike EU-a te o mogućnostima financiranja.

Razvoj čeških platformi NVO-a dogodio se u dva velika naleta: potkraj devedesetih, kada je Vlada htjela smanjiti broj skupina s kojima razgovara i koje financira, te 2003. i 2004. ususret pristupanju EU.

Europske mreže imaju ključnu ulogu u pružanju potpore i omogućavanju sudjelovanja čeških NVO-a u procesima EU-a. One filtriraju i pretvaraju složene dokumente EU-a u precizne sažetke, koji su češkim NVO-ima

²⁶¹ <http://wtd.vlada.cz/scripts/detail.php?id=3948>

²⁶² <http://www.nros.cz/>

obično glavni izvor informacija o EU. Osim njihove savjetodavne funkcije, neke europske mreže koordiniraju aktivnosti lobiranja nacionalnih NVO-a i platformi prema češkoj vladi i češkim zastupnicima u Europskom parlamentu u ključnim trenucima kada je potrebno priključiti se nastojanjima i aktivnostima u drugim glavnim gradovima i u Bruxellesu. Tipično mišljenje o europskim mrežama NVO-a glasi da imaju „nesporno ključnu posredničku ulogu“. Inicijativa FEANTSA-e da pozove dužnosnike češke Vlade na sastanak u Budimpeštu, na „neutralan teren“, te da otkloni pritiske koje sa sobom nose sastanci jedan-na-jedan, bila je ključna u postizanju toga da ti dužnosnici „bolje spoznaju vrijednost rada nacionalne platforme organizacija koje rade na problemu beskućništva (*Sdružení Azylových Domů*)“. Naravno, češki NVO su i sami dionici u tim europskim mrežama, ali osjećaju kako su, usporedbe radi, NVO iz starih država članica „ispred njih i imaju više samopouzdanja“. Posljedica je da su u odnosu s europskim mrežama češki NVO primatelji informacija i sudionici u aktivnostima različitih kampanja koje se koordiniraju iz središnjice te se čini da tek vrlo rijetko nastoje aktivno oblikovati svoju poziciju unutar mreža.

2.4. Zaključak

Iako u slučaju čeških NVO-a postoji određeni element prevelikog odjeljivanja nacionalnih od europskih pitanja i neuočavanja poveznica među njima, još uvijek se radi o posve racionalnoj podjeli poslova, u kojoj se češki NVO usmjeravaju na utjecanje na politike i prakse češke Vlade, a njihove partnerske europske mreže preuzimaju slične zadatke u odnosu na europske institucije. Iako se odnosi s češkom Vladom kreću u pravome smjeru, potrebno je dodatno promijeniti određena stajališta kako bi se koncept savjetovanja s NVO-ima uvriježio i „sve strane shvatile kako između nas nema zidova koji nas razdvajaju“. Potrebno je provoditi strukturiranija savjetovanja o ključnim prijedlozima politika i zakona, „a ono najvažnije što bi [češka Vlada] mogla učiniti, jest uspostaviti prava, stručna savjetovanja“. Europski prijedlozi, kao što je Direktiva o uslugama, koji tako mnogo utječu na nacionalne prilike, također trebaju biti u žarištu ozbiljnog dijaloga na nacionalnoj razini.

3. Iskustva NVO-a u Italiji

U Italiji se NVO u zagovaranju na nacionalnoj razini najviše oslanjaju na neformalne kontakte, a za uključivanje u procese stvaranja politika EU-a na europske mreže NVO-a. U dugoj kampanji koja je prethodila izborima u travnju 2006. Europa se nije spominjala. Nezainteresiranost vlade Silvija Berlusconija za savjetovanje s NVO-ima odražava najgoru moguću kulturu izbjegavanja formalnih kontakata s NVO-ima, ako izuzmemo mali broj privilegiranih skupina. Čini se kako za talijanske NVO Europa uglavnom predstavlja skup politika i standarda na koje se mogu pozivati kad zahtijevaju određenu vrstu djelovanja na nacionalnoj razini. NVO imaju relativno malo sredstava i zbog toga moraju nacionalne politike staviti u središte svojeg rada.

Važna iznimka je skupina koja se bavi zaštitom okoliša, *Legambiente*. Od 1999. ima ured u Bruxellesu, reagirajući na prijenos nadležnosti nad prometom i drugim temama vezanim uz okoliš s nacionalne razine na razinu EU-a. *Legambiente* je velika organizacija s prilično velikim resursima, koja u Italiji ima tisuće lokalnih aktivista. Njihov pristup je usmjeren na održavanje bliskih veza s talijanskim zastupnicima u Europskom parlamentu te na utjecanje na stajališta koja će talijanska Vlada zauzeti na sastancima Vijeća. Pritisci na nacionalnoj razini i lobiranje u Bruxellesu međusobno se nadopunjuju. Njihove interakcije s Komisijom ograničene su na prikupljanje informacija.

3.1. Uključivanje u procese dijaloga vezane uz studije slučaja

Čini se kako je talijanski Nacionalni akcijski plan za socijalnu uključenost napisala Vlada i da se pri tome vrlo malo, ili nimalo, savjetovala s NVO-ima. S obzirom na znatan prijenos odgovornosti za pružanje socijalnih usluga na lokalne vlasti, NVO su se umjesto na nacionalnoj angažirali na lokalnoj razini. I dok je za većinu NVO-a taj angažman podrazumijevao suradničke odnose s lokalnim dužnosnicima u planiranju i pružanju usluga, talijanska Mreža za borbu protiv siromaštva (*Collegamento Italiano di Lotta alla Poverta – CILAP*) otišla je korak dalje decidirano pokušavajući povezati ono što se događa na terenu s ciljevima i metodama OMK-a, što je dodatno osnažilo europsku dimenziju.

Oni talijanski NVO kojima su ta područja vezana uz njihov djelokrug, s udaljenosti su pratili Dijalog civilnog društva o trgovini i Forum glavnih dionika društveno odgovornog poslovanja. Neke organizacije su intervenirale u raspravama vezanim uz Direktivu o uslugama i uglavnom se orijentirale na talijanske

zastupnike u Europskom parlamentu pružajući potporu lobističkim aktivnostima koje su koordinirali njihovi partneri sa sjedištem u Bruxellesu. Neprijateljski nastrojeni prema Direktivi o uslugama, o kojoj se s njima nije nitko savjetovao, sindikati, ATTAC²⁶³ Italija i druge skupine poveli su snažnu javnu kampanju u Italiji protiv Direktive, često uz potporu lokalnih vlasti²⁶⁴. Naglasak koji je *Legambiente* stavio na Vijeće i zastupnike u Europskom parlamentu pokušavajući utjecati na Direktivu o uslugama odražava njihov opći pristup zagaravanju i nije ga motivirao nedostatak organiziranih savjetovanja s Općom upravom za unutarnje tržište.

Talijanski NVO su se vrlo malo uključivali u proces vezan uz Europsku konvenciju i to uglavnom kada bi ih Giuliano Amato, potpredsjednik Konvencije, pozvao da se uključe u proces ili na zahtjeve svojih kolega iz europskih NVO-a da lobiraju za određene izmjene i dopune. Rasprave država članica o Ustavnom ugovoru tijekom talijanskog predsjedanja Europskim vijećem također su bile prigoda za pokušaje NVO-a da proguraju svoja stajališta. Međutim, NVO-ima je bilo teško uvidjeti važnost tog procesa, koji se u očima medija i javnosti sveo na polemiku oko pozivanja na europske „kršćanske korijene“. Promatračnica europskog građanstva (*Observatory on European Citizenship*) pokušavala je podizati svijest o Ustavnom ugovoru i tijekom Konvencije i nakon nje. Također, nakon što su Francuzi i Nizozemci rekli „ne“, Delegacija Komisije je organizirala sastanke na temu upravljanja i europskoga građanstva. Unatoč tomu, NVO procjenjuju kako se još uvijek radi o tome da „građani [Italije] zapravo ne znaju mnogo o Europi (...) ova vlada [Silvija Berlusconi] nije ni na koji način pomogla ljudima da razviju europsku svijest“.

3.2. Uloga talijanske Vlade

NVO sudjeluju u mnogim Vladinim savjetodavnim odborima, npr. u Odboru za javni prijevoz i *Associazioni di Promozione Sociale*. No, rad tih odbora uglavnom ne ocjenjuju uspješnim. Srž problema nedostatka dijaloga NVO-a o nacionalnim i europskim politikama, kako je ustvrdio jedan od ispitanika, leži u tome što „Vlada nije zainteresirana za mišljenja civilnog društva. Vlada donosi svoje zaključke neovisno o našim stajalištima“. Takvo stanje stvari djelomice odražava to što državne agencije i crkva preuzimaju na sebe i neke funkcije koje su u nekim drugim državama prenesene na NVO. Međutim, ovdje je prvenstveno riječ o nepostojanju navike ili kulture savjetovanja s NVO-ima. Na odluke se utječe i odluke se donose na temelju neformalnih kontakata. Važan su aspekt osobne veze: „Ovo je Italija, sve ide kroz osobna poznanstva.“ S vremenom su se veze između ministarstava i određenih organizacija „zacementirale“, a Vlada se savjetuje s tim najafirmiranijim organizacijama čak o pitanjima u kojima nisu stručne. I dok skupine koje nikad nisu imale bliske veze s Vladom govore kako su u biti odustale od lobiranja Berlusconijske uprave, čak su i NVO koji imaju tradiciju bliske suradnje s Vladom bili marginalizirani: „Pod Berlusconiem se čak ni s Caritasom nije savjetovalo.“ Osim onih organizacija s kojima službenici imaju bliske kontakte, Berlusconijska se vlada savjetovala s velikim organizacijama kako bi spriječila protivljenje i mobiliziranje njihovih simpatizera. Čini se kako su interakcije između NVO-a i nove vlade, koja je došla na vlast u svibnju 2006., još uvijek uglavnom organizirane kroz neformalne kanale, ali je razlika u tome da je za novu vladu vjerojatnije da će biti otvorena za doprinose NVO-a.

3.3. Talijanske mreže NVO-a i uloga europskih mreža

Forum trećeg sektora (*Forum del Terzo Settore*), koji ima više od 60 organizacija članica iz tri glavne grupacije – nacionalnih volonterskih organizacija, neprofitnih organizacija koje pružaju socijalne usluge te socijalnih zadruga – radi na unapređenju profila NVO-a i okruženja u kojem oni djeluju. Forum je dobio službeno priznanje i status koji se može usporediti s onim koji uživaju sindikati i udruge poslodavaca time što je postao sudionik pregovora o proračunu.²⁶⁵ Ali, i Forum je patio za Berlusconijske vlade: Vlada ga je ignorirala i zapravo je bio prepušten unutrašnjim sukobima.

Talijanski NVO imaju bliske odnose s europskim mrežama čiji su članovi i njihove se uloge nadopunjuju. Predstavnici talijanskih NVO-a su vidljivi i aktivni u radu odbora europskih mreža.

²⁶³ Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens (prim. prev.)

²⁶⁴ Na primjer, pogledajte prikaz protivljenja Direktivi o uslugama što ga je sastavio Europski savez sindikata jav-

nih službi (*European Federation of Public Services Unions*), www.epsu.org/a/1466.

²⁶⁵ Servizio Civile, *Italian Third Sector: History and Overview*. www.arcserviziocivile.it/download/card2.pdf

3.4. Zaključak

Politička kultura u Italiji pridaje veću važnost neformalnim kontaktima nego strukturiranim savjetovanjima. To što su se NVO prilagodili toj kulturi i što i sami imaju katkada od nje korist, nije u suprotnosti s činjenicom da bi voljeli da je Vlada otvorenija za njihovo uključivanje u kreiranje glavnih politika, bilo da su u pitanju nacionalne ili europske politike. Europski standardi i primjeri civilnog dijaloga mogu biti korisni talijanskim NVO-ima u isticanju tih zahtjeva. Struktura redovitih sastanaka i savjetovanja o glavnim inicijativama politike, čiji bi obuhvat bio jasno definiran, dopunila bi neformalno lobiranje. Ostaje tek vidjeti nakon što se slegne prašina izborne kampanje, „zbog koje se situacija u proteklih godinu dana ne može smatrati normalnom“, postoji li veća razlika u stajalištima i postupcima Vlade. S novom energijom, Forum trećeg sektora bi mogao i trebao preuzeti vodeću ulogu u zahtjevima za bliskijim i otvorenijim interakcijama između NVO-a i Vlade.

4. Iskustva NVO-a u Letoniji

Letonski NVO uglavnom nemaju dovoljno informacija i resursa za bilo kakvo dublje uključivanje u procese politika EU-a. Pa ipak, odnosi s letonskom Vladom uglavnom idu pozitivnim smjerom, a dobro organizirane nacionalne platforme NVO-a i njihove veze s europskim mrežama omogućuju da letonski NVO ne osjećaju tako veliku udaljenost od Europe kao njihovi kolege u nekim drugim novim državama članicama.

4.1. Uključivanje u procese dijaloga vezane uz studije slučaja

Letonski je Parlament ratificirao Ustavni ugovor u lipnju 2005. Prije donošenja te odluke, Vlada je provela informativnu kampanju koja nije privukla pozornost ni NVO-a ni javnosti, što je bio odraz tehničke prirode Ustavnog ugovora i metode koju je Vlada odabrala za njegovu ratifikaciju. Ministarstvo socijalne skrbi savještovalo se sa sindikatima o Direktivi o uslugama, ali je stajalište Vlade, koja je Direktivu podržavala, bilo više pod utjecajem Ministarstva gospodarstva. NVO su uključeni u nacionalne akcijske planove za socijalnu uključenost, ali osjećaju kako se od početka pokretanja procesa kvaliteta savjetovanja i samih planova smanjuje. Zbog njihove procjene kako je „letonski NAP o socijalnoj uključenosti dobar program, koji, međutim, ne sadržava nikakve praktične mjere“²⁶⁶, NVO su skloni više se usredotočiti na neke druge procese.

4.2. Uloga letonske Vlade

Iako se iskustva NVO-a razlikuju ovisno o ministarstvima prema kojima djeluju, dojam koji imaju o svojoj vladi uglavnom je dobar. Jedan ispitanik smatra kako je Vlada „konačno prihvatila postojanje NVO-a“ te kako odnos između NVO-a i Vlade ide u pravom smjeru. Deklaracija Kabineta ministara potpisana 1. prosinca 2004., kojom je obilježen početak novog mandata i koja se također osvrće na nedavno primanje Letonije u članstvo NATO-a i EU-a, navodi obvezu „unapređenja pravne osnove za jačanje povjerenja u odluke o politikama. Intenzivnija savjetovanja s NVO-ima pri sastavljanju zakonodavnih akata. Uvođenje uvjeta navođenja opravdanja u napomenama nacrtu zakona ako tijekom njegovog sastavljanja nisu konzultirani NVO.“²⁶⁷ Vijeće ministara je također definiralo uloge NVO-a u četiri faze procesa donošenja politika: stavljanju politika na dnevni red, kreiranju politika, odlučivanju i provedbi.

Kako bi dodatno učvrstili te obveze koje su preuzeli, NVO su izradili nacrt te s Vladom dogovorili Memorandum o suradnji između nevladinih organizacija i Kabineta ministara. Kabinet ministara navodi: „Postojeći tekst sadržava prijedloge NVO-a, kao i prijedloge i uredničke izmjene Državne kancelarije. Više od 40 organizacija je tijekom pripreme teksta iznijelo svoja stajališta i dostavilo prijedloge. Memorandum su 15. lipnja 2005. potpisali ovlaštteni predstavnik Vlade, premijer Aigars Kalvītis, te predstavnici 57 NVO-a.“²⁶⁸ Svrha Memoranduma je „olakšati djelovanje učinkovitog sustava javne uprave koji zadovoljava interese društva kroz omogućavanje uključivanja civilnog društva u procese donošenja odluka na svim razinama i u svim fazama u sklopu javne uprave, promičući na taj način razvoj temeljne sastavnice demokratske zemlje – civilnog društva“²⁶⁹. Kabinet ministara ima obvezu „pružati potporu uključivanju civilnog društva i njihovih mreža suradnje u proces kreiranja politika u sklopu pojedinih programa i sporazuma

²⁶⁶ Europska mreža za borbu protiv siromaštva: *Back to the Future? The Implementation Reports on the National Action Plans on Social Inclusion – an EAPN Assessment*, listopad 2005.

²⁶⁷ <http://www.mk.gov.lv/index.php/en/?id=1243>

²⁶⁸ <http://www.mk.gov.lv/index.php/en/?id=1693>

²⁶⁹ <http://www.mk.gov.lv/index.php/en/?id=1693>

o suradnji“, dok bi se NVO trebali „obvezati promicati učinkovitu razmjenu mišljenja među nevladinim organizacijama i omogućiti konstruktivnu suradnju nevladinih organizacija, društva i Kabineta“. To je implicitan poziv Vlade na racionalizaciju procesa savjetovanja i njegovu koncentraciju u rukama nekoliko reprezentativnih skupina ili platformi.

Memorandum je, sam po sebi, samo deklarativan: on je okvir koji treba pratiti daljnja promjena stajališta u pojedinim ministarstvima. Sukladno Memorandumu, predstavnici NVO-a i vlade trebali bi „najmanje dva puta na godinu zajednički ocijeniti tijek provedbe Memoranduma i raspraviti pitanja vezana uz daljnje unapređenje suradnje“. Sastanci bi trebali biti mehanizam pomoću kojeg NVO trebaju pokušati omogućiti da Memorandum zaživi u stvarnosti kao i na papiru.

NVO imaju otvorene i strukturirane odnose s nekoliko ministarstava. Ministarstvo okoliša je održavalo godišnje sastanke na kojima se raspravljala i dogovarala mogućnost češće razmjene mišljenja, što je rezultiralo osnutkom Savjetodavnog vijeća za okoliš (SVO) 2003. SVO je sastavljen od predstavnika NVO-a i strukovnih udruga (koristeći se pri tome širom definicijom civilnog društva, koja uključuje i poslovni sektor), te ima ulogu „unapređivanja sudjelovanja javnosti u donošenju odluka o pitanjima okoliša te informiranja javnosti o pitanjima vezanim uz okoliš“. ²⁷⁰ Iako uglavnom služi za razmjenu informacija, jer njegovi prijedlozi izmjena i dopuna prijedloga zakona nisu obvezujući, SVO odražava otvorenost Ministarstva okoliša s kojim NVO iz tog područja održavaju vrlo česte sastanke. Slično je s Ministarstvom vanjskih poslova, koje se također smatra otvorenim za doprinose NVO-a, kako putem formalnih, tako i putem neformalnih kanala. Ministarstvo vanjskih poslova je osnovalo Savjetodavni odbor za razvojnu suradnju i od NVO-a traži komentare na prijedloge politika.

Letonski Parlament je 30. ožujka 2006. usvojio *Deklaraciju o razvoju civilnog društva u Letoniji i suradnji s nevladinim organizacijama*, koje je svrha „osigurati, na temelju uzajamnog razumijevanja i potpore, razvoj civilnog društva u Letoniji, poboljšati suradnju između Saeima²⁷¹ i NVO-a te istaknuti važnu ulogu NVO-a u demokratskoj državi“. Na temelju Deklaracije, Parlament predlaže uključivanje predstavnika NVO-a u rad parlamentarnih odbora, a na godišnjim sastancima se procjenjuje napredak u njihovim odnosima.

Premda su Memorandum i drugi navedeni pozitivni primjeri znak da se „led topi“, još treba mnogo učiniti za usađivanje tradicije plodne suradnje u druga ministarstva, uzimajući za primjer već spomenuta ministarstva, te Ministarstvo zdravstva i Ministarstvo djece i obitelji.

Od 2004. Ured za europske poslove, u sklopu Ministarstva vanjskih poslova, ima zadatak razviti strategiju pod nazivom „Letonija u Europskoj uniji“. Održani su seminari i rasprave diljem zemlje, građani su bili pozivani da sudjeluju u istraživanju putem interneta, te su održani sastanci s ključnim organizacijama, uključujući najvažniju platformu NVO-a, Letonski građanski savez (*Latvijas Pilsoniskā Alianse*). Nacrt strategije, koji se temelji na tim savjetovanjima, treba biti stavljen u optjecaj kako bi se o njemu dalje raspravljalo, zajedno s novom Komunikacijskom strategijom, koja je nastala potaknuta dokumentima Komisije – Planom D i Komuniciranje Europe²⁷².

Iako te inicijative uspijevaju donekle „popuniti rupe“ kad su u pitanju informacije koje letonski NVO imaju o Europi, postoje drugi aspekti koji im mogu omogućiti potpunije sudjelovanje u procesima politika na razini EU-a. Kako su istaknuli predstavnici Letonskog građanskog saveza na sastanku s predstavnicima Ministarstva vanjskih poslova, potrebno je osnažiti administrativnu osnovu djelovanja NVO-a u smislu financiranja, vještina, stručnosti, kao i struktura koje će im omogućiti razmjenu iskustava i zajednički rad.

4.3. Letonske mreže NVO-a i uloga europskih mreža

Letonski građanski savez, osnovan 2004., najvažnija je platforma NVO-a u zemlji. Osim što ima vodeću ulogu u lobiranju za to da Vlada više poštuje NVO te u raspravama koje su rezultirale Memorandumom, Letonski građanski savez daje informacije o glavnim raspravama u EU, koje drugi NVO, koji su usko usmjereni na pojedina područja djelovanja, nisu sposobni pratiti. Osnovane su i neke druge sektorske platforme, uključujući platformu NVO-a koji se bave razvojem. Ta skupina dobro ilustrira bliske i uzajamno korisne odnose koje su razvili. Primjerice, drago im je što neka pitanja, kao što su opća pitanja EU-a (a naročito financiranje) i nacionalni okvir za suradnju s Vladom, mogu prepustiti Letonskom građanskom savezu, koji će zastupati njihova stajališta. Također, usko surađuju s europskom platformom *Concord*, koja koordinira njihovo lobiranje prema Europskoj uniji, među ostalim time što ih opskrbljuje materijalima za kampanje i daje im savjete.

²⁷⁰ <http://www.varam.gov.lv/vide/KONV/Eorhusa.htm>

²⁷¹ Naziv letonskog parlamenta. (prim. prev.)

²⁷² <http://www.mfa.gov.lv/en/news/press-releases/2005/november/23-2/>

4.4. Zaključak

Letonski NVO još nisu u većoj mjeri uključeni u proces kreiranja politika na razini EU-a, no stvara se okruženje u kojem je to sve ostvarivije. Napredak u odnosu spram NVO-a nekih dijelova Vlade treba se uvriježiti u svim ministarstvima. Potrebno je i dalje razvijati financijske kapacitete i organizacijske strukture letonskih NVO-a kako bi lakše odlučivali žele li i kada sudjelovati u procesima EU-a.

5. Iskustva NVO-a u Nizozemskoj

Nizozemski NVO uživaju blagodati uključenosti u „polder model“ odlučivanja kroz pregovore i putem konsenzusa. Civilno društvo je dobro pozicionirano, Vlada je otvorena za njegova stajališta i na njega se uvelike oslanja kada se radi o pružanju usluga. Međutim, referendumsko „ne“ je otkrilo jaz između bliskih veza koje vlada ima s civilnim društvom na nacionalnoj razini i njenog razumijevanja stajališta građana o Europi. NVO na nacionalnoj razini mogu samo donekle govoriti u ime građana, a još manje kada se radi o europskim pitanjima, jer su s EU-om imali odnose samo zbog specifičnih razloga i u specifičnim trenucima.

5.1. Uključivanje u procese dijaloga vezane uz studije slučaja

I dok su se neki nizozemski NVO uključili u proces Europske konvencije u sklopu centralno koordiniranih aktivnosti lobiranja, drugim je NVO-ima bilo teško uvidjeti važnost tog procesa. Oni koji su se kasnije izravno uključili u kampanju za negativan odgovor na referendumu, dovode u pitanje legitimnost Europske konvencije. Jedan ispitanik je izjavio kako bi „oni koji su bili uključeni u izradu nacrtu Konvencije trebali imati eksplicitni mandat za rad na sastavljanju Ustavnog ugovora i biti demokratski odgovorni za ono što rade. Međutim, to se nije dogodilo. To je bio proces ‘odozgo prema dolje’“. Međutim, čini se kako se s time slaže samo manjina NVO-a jer su uglavnom bili nedovoljno zainteresirani da bi se uzrujavali zbog toga što neki smatraju kako NVO nisu bili dovoljno uključeni. Mnogi su NVO možda doista mislili kao i Vlada, naime, da će Ustavni ugovor biti prihvaćen. Različita su mišljenja o razlozima zbog kojih je Vlada pogrešno protumačila mišljenje javnosti: zbog prevelike samouvjerenosti, zbog podjela u vladajućoj koaliciji ili zbog odluke, neobične, ali na neki način vrijedne divljenja, da neće pokretati raspravu kako bi ostala neutralna i kako ne bi utjecala na proces. Bez obzira na razloge takvog stajališta Vlade, ispitanici smatraju kako je posljedica da „ljudi ne razumiju EU, a nitko nije pokušao učiniti ništa s tim u vezi“, „svi koji su radili [na Ustavu] smatrali su ga potpuno jasnim i nisu mogli razumjeti kako drugi ne misle isto. Referendumsko pitanje je bilo postavljeno gotovo kao retoričko – reci da ili jednostavno ne razumiješ.“

Nakon odbacivanja Ustavnog ugovora, NVO su zamijetili da je Vlada paralizirana, ali i da se njihov odnos s njom nije promijenio jer oni tijekom kampanje nisu iznosili svoja mišljenja ili zabrinutosti vezane uz Ustavni ugovor ili proces koji ga je pratio. Nastojanja Vlade da uključi građane odnosila su se ponajprije na web stranicu na kojoj se građani pozivalo da kažu Vladi što žele od Europe i na namjeru jačanja partnerstva između institucija EU-a i nizozemskog parlamenta.²⁷³

Kao i u slučaju Europske konvencije, ni nizozemska Vlada niti nizozemski NVO nisu pridavali veliku važnost Direktivi o uslugama. Vlada je možda procijenila kako je njen uslužni sektor već poprilično liberaliziran, pa bi relativni učinci Direktive u zemlji bili mali. Što se NVO-a tiče, Nizozemski institut za brigu i socijalnu skrb (*Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn* – NIZW) odlučio je pratiti proces vezan uz Zelenu knjigu o uslugama od općeg interesa, te je pokušao ostale NVO upozoriti na njegovu važnost. Međutim, NIZW navodi kako je „drugim organizacijama bilo teško shvatiti važnost tog dokumenta, te im je isto tako bilo teško shvatiti o čemu je u dokumentu riječ.“ Direktiva o uslugama se učinila još daljom i nepreciznijom, pa su se NVO uključivali u rijetke aktivnosti i to na poticaj europskih mreža.

NVO smatraju kako nisu bili dovoljno uključeni u nacionalni akcijski plan o socijalnoj uključenosti te da od samih NAP-ova nema veće koristi. Njihovo je iskustvo uključivanja u savjetovanja u NAP-u da se proces uvijek požurivao, a razlog je mišljenje Vlade da je NAP obveza koju se može izbjeći prekrajanjem postojećih planova. Jedan ispitanik je izjavio kako „Vlada misli da može ostvariti ciljeve čineći ono što je i do sada činila. Budući da za to nitko ne zna, ne može se ni kritizirati [Vladu] zbog neuspjeha“. Iz kritike jednog NVO-a kako NAP u Nizozemskoj „jedva da postoji“ i kako je, posebice na lokalnoj razini, „dobro čuvana tajna“, može se iščitati želja da se NAP počne

²⁷³ Dutch government contribution to the “Interim report on the national debates during the reflection period on the future of Europe”, Council of the European Union, 12. prosinca 2005.

ozbiljnije shvaćati. Drugi NVO smatraju kako će se NAP vjerojatno uvijek doživljavati kao „prepreka, a ne kao poticaj aktivnoj politici za borbu protiv siromaštva“, što se obrazlaže time da kvantitativne usporedbe s drugim državama članicama nisu od osobite pomoći. U Nizozemskoj se, kad je siromaštvo u pitanju, ne radi toliko o brojkama koliko o izoliranosti siromašnih, a rješenja tih problema zahtijevaju kvalitativne analize koje NAP baš i ne nudi.

Predstavnici nizozemskih NVO-a sudjelovali su i na Forumu DOP-a i u Dijalogu civilnog društva Opće uprave za trgovinu. Na Forumu su najčešće sudjelovali u ime europskih mreža, a ne u svojstvu svojih organizacija. Jedan ispitanik kaže kako su se u Dijalogu civilnog društva o trgovini vrlo rijetko čule zanimljive informacije, a uključivanje poslovnog sektora smatra simptomatičnim za preširoku definiciju civilnog društva.

5.2. Uloga nizozemske Vlade

Model „poldera“ funkcionira na temelju procesa pregovaranja koji počiva na pretpostavci „preuzet ćeš odgovornost i postići sporazum jer si bio konzultiran“. NVO su često uključeni u te pregovore i o Vladinu odnosu prema njima misle da je uglavnom dobar. Kroz takav način rada dolazi do izražaja i procjena samih NVO-a o tome treba li se i kada držati svojih pozicija ili trebali pristati na konsenzus. U tom pogledu jedan ispitanik navodi kako su „nizozemski NVO skloni ne promisliti temeljito o procesu (...) ulaziti u kompromise, u [Nizozemskoj] je narodni običaj“.

NVO su prepoznali dva problema vezana uz svoja savjetovanja s Vladom. Prvo, ispitanici ističu kako struktura savjetovanja u koja se uključuju katkada nije dovoljno dobra, jer „postoji doprinos, ali ne i jasna struktura, nema povratne informacije, nikakve obveze da se kaže što se s tim doprinosom učinilo – to je ključni problem“. Drugi problem je to što se čini kako u stajalištima Vlade postoje i određene predrasude prema NVO-ima i prema pitanjima o kojima treba raspravljati s njima. Savjetovanja se održavaju samo o određenim pitanjima i samo na određenim razinama. NVO posebno muči to što smatraju da su isključeni iz rasprave o socijalnim pitanjima na nacionalnoj razini. Glavno mjesto rasprave o tim pitanjima je trojno tijelo – Socijalni i gospodarski odbor (*Sociaal Economische Raad – SER*). Za razliku od toga, važna savjetovanja o socijalnim pitanjima i socijalnim uslugama događaju se na lokalnoj razini, a savjetovanja o mnogim drugim područjima politika, kao što je međunarodni razvoj, na nacionalnoj razini.

5.3. Nizozemske mreže NVO-a i uloga europskih mreža

U Nizozemskoj ne postoji krovna platforma NVO-a koja bi se bavila međusektorskim pitanjima i lobirala za njih. Dvadeset NVO-a osnovalo je neformalnu mrežu pod nazivom Novi dijalog (*De Nieuwe Dialoog*), a svrha joj je zajednička provedba kampanja o pitanjima vezanim uz socijalnu politiku i politiku međunarodnog razvoja. Zajedno s koalicijom *Keer het Tij* (Preokret), koja nizozemski multikulturalizam i solidarnost štiti od onog što smatraju Vladinom antisocijalnom politikom prema tražiteljima azila, te s *De Sociale Alliantie*, savezom oko 50 organizacija koje se bave socijalnom skrbi, Novi dijalog je preuzeo vodeću ulogu u uspostavljanju Nederlands Sociaal Forum po uzoru na Svjetski socijalni forum (*World Social Forum*), koji postoji već nekoliko godina.

Unatoč tome što nizozemski NVO često raspolažu znatnim sredstvima, nemaju kapaciteta za praćenje glavne rasprave na razini EU-a. Stoga je podjela poslova između njih i europskih mreža uzajamno korisna.

5.4. Zaključak

Nizozemska Vlada održava visoku razinu poštovanja prema NVO-ima i uključuje ih u mnoge procese kreiranja politika. Unatoč tome, postoje prakse koje bi se mogle poboljšati, primjerice trajanje savjetovanja i povratne informacije nakon savjetovanja. Nizozemska bi imala koristi kada bi se na razini EU-a prihvatila vrijednost savjetovanja s NVO-ima sadržana u članku 47. Ustavnog ugovora. Naime, to bi se moglo iskoristiti za lobiranje za bolje vođenje savjetovanja na nacionalnoj razini.

6. Iskustva NVO-a u Poljskoj

Poljski NVO djeluju u teškom okruženju u kojem nema dovoljno resursa i u kojem imaju osjećaj da njihova vlada „nema običaj ili tradiciju rada s NVO-ima“. Općenito gledano, financijska sredstva se mogu dobiti samo za pružanje usluga, ali ne i za zagovaranje. Nekoliko poljskih NVO-a ima osobe zadužene za javne politike te uglavnom ovise o volonterima. Čak i kad poljska Vlada želi čuti stajališta NVO-a, oni si teškom mukom mogu priuštiti sudjelovanje. Relativna nezainteresiranost za politiku na razini EU-a je „pitanje kapaciteta i prioriteta“. Međutim, pitanje kapaciteta se ne mjeri samo financijskim sredstvima, nego i informacijama na osnovi kojih bi mogli procijeniti relativnu važnost procesa EU-a. Mnogi su NVO tek nedavno osnovani i nemaju dovoljno sredstava, a neki smatraju kako „otkad mi postojimo, promjene u Vladi, u politici, događaju se cijelo vrijeme (...) imamo toliko toga za učiniti, pa se zbog toga koncentriramo na nacionalna pitanja, [ali se ipak] pokušavamo koristiti standardima EU-a kad lobiramo vlastitu vladu“. Poljski NVO su se organizirali kako bi odgovorili na tu situaciju, ali im u tome nisu mnogo pomogli EU ni Vlada.

NVO koji je više orijentiran prema EU (i koji je relevantan za još jednu zemlju koja je u fokusu ovog istraživanja, Češku Republiku) je *CEE Bankwatch*, mreža organizacija koje se bave socijalnim pitanjima i pitanjima zaštite okoliša iz 11 zemalja srednje i istočne Europe, uključujući šest novih država članica i dvije zemlje kandidatkinje, Bugarsku i Rumunjsku. *CEE Bankwatch* provodi kampanje kako bi „spriječio štetne učinke na okoliš i društvo međunarodnog financiranja razvoja, te promicao alternativna rješenja i sudjelovanje javnosti“²⁷⁴. Jedna od institucija na koje se *CEE Bankwatch* fokusira je i EU, naročito u pitanju strukturnih i kohezijskih fondova. Zajedno s organizacijama Prijatelji zemlje (*Friends of the Earth*), Svjetskim fondom za zaštitu prirode (*Worldwide Fund for Nature*) i Međunarodnom organizacijom za zaštitu ptica (*Birdlife International*), *CEE Bankwatch* je osnovao Koaliciju za fondove EU-a (*Coalition on EU Funds*) kako bi pokušao utjecati na proces te posebice na svrhu dodjeljivanja fondova EU-a novim državama članicama i nerazvijenim regijama. Budući da ima svoje predstavnike u Bruxellesu, *CEE Bankwatch* može izravno lobirati Komisiju i uključivati se u savjetovanja te stoga nema potrebu to lobirati kroz neku od europskih mreža. Kao znak povezanosti s mrežama u Bruxellesu, *CEE Bankwatch* se priključio glavnoj grupaciji NVO-a koji se bave zaštitom okoliša i koji su njegovim uključivanjem, 10. lipnja 2005., postali *Green 10*.

6.1. Uključivanje u procese dijaloga vezane uz studije slučaja

Od pet studija slučaja, poljski NVO su imali važnu ulogu samo u razvoju nacionalnih akcijskih planova (NAP) u sklopu otvorene metode koordinacije. NVO ocjenjuju svoj angažman u razvoju NAP-ova kao napredak u odnosu na razinu njihove uključenosti u druge procese kreiranja politika. Ispitanici navode kako su „NVO prvi put u Poljskoj mogli sudjelovati (...) Bilo je mnogo sastanaka i otvorenosti, i svaki predstavnik je mogao sudjelovati. Svaki sudionik je dao svoj doprinos“. NVO smatraju kako su mogli „vrlo aktivno sudjelovati u izradi nacionalnog akcijskog plana“ te su postigli uspjeh u smislu davanja prioriteta pojedinim pitanjima koja su zastupali. Pa ipak, dijele zabrinutost europskih mreža zbog razine političke volje kada je u pitanju NAP te zbog određenog nedostatka koordiniranosti, ili integritiranosti, mnoštva inicijativa o socijalnoj uključenosti.

Procesa savjetovanja o Direktivi o uslugama nije bilo, iako su joj mediji pridavali određenu pozornost kada je „poljski vodoinstalater“ postao simbolična okosnica protivljenja Direktivi.

Europski Ustavni ugovor nije bio prioritet ni za NVO niti za poljsku Vladu. Iznimka su NVO koji su pokušali stupiti u kontakt s poljskim članovima Konvencije, bilo na vlastitu inicijativu ili na zahtjev njihovih europskih partnera. Ured Odbora za europske integracije (UOEI), koji od 1996. ima zadatak pripremiti Poljsku za pristupanje, a od 2004. kao jedan od svojih ciljeva „informirati javnost o implikacijama članstva u EU“²⁷⁵, ponudio je financijsku potporu NVO-ima za rad na podizanju svjesnosti o Ustavnom ugovoru, ali prema riječima jednog ispitanika, „jedan natječaj za financijska sredstva zaista ne može mnogo učiniti“. Nakon nizozemskog i francuskog „ne“ financijska sredstva su se drugačije raspoređivala. UOEI je nedavno postavio interaktivnu web stranicu na kojoj „građani mogu iznijeti mišljenja o nacrtima zakonskih rješenja o kojima se raspravlja u europskim institucijama“²⁷⁶. Međutim, NVO se do sada nisu u većoj mjeri angažirali i davali komentare, a građani još manje. Ustavni ugovor nikad nije imao odjeka u Poljskoj, a NVO smatraju kako „U Poljskoj nema nikoga tko bi se pobrinuo za jaz koji postoji između politike EU-a i poljskih građana (...) Ako postoji netko tko je odgovoran za objašnjavanje Europe, približavanje građanima, to je posljednja stavka na njihovom popisu“.

²⁷⁴ <http://www.bankwatch.org/about/>

²⁷⁵ <http://www2.ukie.gov.pl/WWW/en.nsf/0/FD3E837173275164C1256E8300256BE9>

²⁷⁶ *Polish government contribution to the "Interim report on the national debates during the reflection period on the future of Europe", Council of the European Union, 12. prosinca 2005.*

6.2. Uloga poljske Vlade

Iako su neki članovi Vlade posve otvoreno neprijateljski raspoloženi prema NVO-ima, optužujući ih da promiču „pacifizam, te ekološke i antiratne slogane [koji sadržavaju] štetne obrazovne sadržaje“²⁷⁷, NVO uglavnom smatraju da je to što se Vlada nije upuštala u dijalog više odraz nepostojanja navike i tradicije rada s NVO-ima. „Kultura savjetovanja ne postoji, a nekoliko ljudi [u Vladi] koji razumiju [zašto je savjetovanje potrebno] nisu dovoljno moćni kako bi promijenili sustav vrijednosti i norme ponašanja.“ U kontekstu činjenice da su NVO uglavnom ovisni o financiranju kroz projekte u okviru kojih baš i nema prostora za rad na nekim osnovnim zadaćama kao što su politike i zagovaranje, pozivi Vlade NVO-ima da komentiraju prijedloge i to u vrlo kratkom roku bili su vrlo obeshrabrujući. Jedan je ispitanik izjavio: „Često se događa da nam pošalju 300 stranica prijedloga politika EU-a i kažu ‘pošaljite nam svoje komentare’ (...) to je nemoguće, mi nemamo dovoljno zaposlenika, to se ne može nazvati savjetovanjem.“

Zakon o djelatnostima od općeg dobra i volonterstvu, usvojen 2004., ne definira temelje suradnje i partnerstva između NVO-a i vlasti. Vijeće za djelatnosti od općeg dobra, koje se sastoji od pet članova iz državne uprave, pet predstavnika lokalne samouprave i pet predstavnika NVO-a, ima zadatak pratiti provedbu tog zakona. Njegovi su zadaci u osnovi proceduralni, iako NVO-ima pruža mogućnost da iznesu primjedbe na zakon i financiranje. Djelokrug rada Vijeća za djelatnosti od općeg dobra sličan je djelokrugu rada Vladinog vijeća za nedržavne, neprofitne organizacije koje djeluje u Češkoj Republici. Pa ipak, za razliku od Češke Republike, ne postoje odbori koji se bave specifičnim pitanjima (invaliditetom, ljudskim pravima itd.) kao forumi za stalne interakcije između NVO-a i Vlade.

Još jedna razlika između Češke Republike i Poljske odnosi se na financiranje NVO-a. U Poljskoj Vlada financira samo specifične projekte. Budući da se „hladni pogon“ ne financira (u jednom NVO-u, zaposlenici moraju čekati u redu za telefone i računala), opseg i količina aktivnosti koje NVO mogu provoditi ili se uključivati ograničeni su. Zbog toga se NVO uglavnom oslanjaju na financiranje iz EU-a ili na sredstva američkih zaklada, na primjer, Poljsko-američke zaklade za slobodu. Postoje vrlo mala sredstva Vlade za financiranje izgradnje kapaciteta ili podizanja svijesti, a i tim se sredstvima vrlo loše upravlja. Godine 2005. osnovan je Fond za građanske inicijative, čiji su ciljevi, među ostalim, „pružiti potporu suradnji između NVO-a i javnih sektora, pružiti financijsku potporu aktivnostima NVO-a koje omogućuju korištenje fondova EU-a i podupiru sveobuhvatne napore na području građanskih inicijativa koji zahtijevaju integrirane oblike aktivnosti NVO-a“²⁷⁸. Međutim, ukupna količina raspoloživih sredstava, iako je dobrodošla, za NVO je tek „kap u moru potreba“ vezanih uz institucionalni razvoj NVO-a u Poljskoj. NVO smatraju kako je natječajni proces, kao i vrednovanje pristiglih prijava projekata koji se odnose na građanske inicijative, „bio prava zbrka, jer Vlada nije znala o čemu se tu radi te su projekti dodijeljeni odoka“. Slično ocjenjuju i program za dodjelu bespovratnih sredstava Ministarstva vanjskih poslova, te navode kako je bio „loše proveden, organizacijski potpuno zbrkan, bez ikakve strategije“, te sugeriraju kako se radi o strukturnom simptomu nedostatka kapaciteta u Vladi za suradnju s NVO-ima.

Poljska Vlada ima obvezu savjetovati se s NVO-ima samo pri planiranju Nacionalnih razvojnih planova (NRP) za korištenje sredstava strukturnih fondova EU-a. Iako je tijekom prethodnog procesa savjetovanja, za vrijeme tadašnjeg potpredsjednika Vlade Jerzyja Hausnera, „prvi put održan niz sastanaka s NVO-ima i predstavnicima lokalne samouprave“, čini se kako vlada izabrana u rujnu 2005. nema namjeru poslužiti se nalazima proizašlim iz procesa koji je osmislila prethodna. Obveza savjetovanja pri planiranju Nacionalnih razvojnih planova još nije prerasla u ozbiljan proces. Navodi se kako „Vlada zna da se mora savjetovati u pitanju NRP-a, ali se odnosi prema tome samo kao prema formalnoj obvezi (...) proces nije polučio nikakve rezultate“.

6.3. Poljske mreže NVO-a i uloga europskih mreža

Poljski NVO se uvelike oslanjaju na informacije koje im daju europske mreže te ostvaruju interakcije s institucijama EU-a najčešće na zahtjev tih mreža. Poljski NVO se ne smatraju nužno ravnopravnim dionicima u europskim mrežama – predstavnici novih država članica „nisu aktivni, drže se po strani i slušaju“. Neki od njih, uglavnom oni koji nisu previše ograničeni manjkom resursa, izašli su izvan okvira tog isključivo reaktivnog sudjelovanja u aktivnostima zagovaranja na razini EU-a. Poljski *Amnesty International* imenovao je tim za lobiranje institucija

²⁷⁷ Iz pisma J. Zielirskog, zamjenika ministra obrazovanja, koje je poslao obrazovnim nadzornicima i u kojem ih upozorava da ne pozivaju određene NVO u škole. *Prenio Warsaw Voice*, 5. travnja 2006. <http://www.warsawvoice.pl/view/11044>.

²⁷⁸ Poljska Uprava za djelatnosti od općeg dobra. <http://www.pozytek.gov.pl/What,is,FIO,581.html>.

EU-a (doduše, na volonterskoj osnovi), koji je na sebe preuzeo i provedbu treninga na temu lobiranja za podružnice *Amnesty Internationala* u drugim novim državama članicama.

Između 2001. i 2005. Forum nevladinih inicijativa (*Forum Inicjatyw Pozarządowych – FIP*) vodio je Ured poljskih NVO-a u Bruxellesu, čija je uloga bilo „prikupljanje i pružanje NVO-ima važnih informacija o europskim pitanjima te promicanje interesa trećeg sektora kod nacionalne i europske uprave“²⁷⁹. Oko 30 NVO-a bili su partneri u uredu i zajednički plaćali najamninu, iako razmjena informacija između ureda u Bruxellesu i Poljskoj nije bila ograničena na partnere. Većina NVO-a, bez obzira na to jesu li bili izravni dionici u radu ureda, gledaju na njega kao na zanimljivo i relativno korisno iskustvo. Informacije koje je Ured davao bile su općenite, a kad bi NVO ostvarili kontakt s pojedincima ili organizacijama koje su izravno bile vezane uz njihovo područje rada, ubrzo bi se usredotočili na suradnju s tim pojedincima i organizacijama, koji su im mogli više pomoći specifičnim informacijama i savjetima. NVO u Bruxellesu su imali sličnu percepciju: Ured poljskih NVO-a pomagao im je pri uspostavljanju prvih kontakata s poljskim organizacijama, te bi nakon toga s njima izravno komunicirali. FIP je nastavio raditi u Varšavi, gdje daje informacije vezane uz EU, organizira treninge te radi na zagovaranju, posebice u pitanju sudjelovanja NVO-a u korištenju strukturnih fondova. FIP također uređuje web stranicu www.eu.ngo.pl, koja se fokusira na informacije o fondovima EU-a i procesu savjetovanja za idući krug strukturnih fondova.

6.4. Zaključak

To što se poljski NVO smatraju „podzastupljenim u Bruxellesu“ te činjenica kako je „EU tek na marginama njihovih aktivnosti“ manje je odraz uloge Ureda poljskih NVO-a, koja je ionako bila samo davati informacije i potporu, a više posljedica okruženja u kojem NVO u Poljskoj djeluju. Potrebna je promjena sustava vrijednosti i normi ponašanja poljske Vlade, te odmak od sumnjičavosti i nevoljkosti za savjetovanje k pružanju veće potpore aktivnom trećem sektoru. Vlada treba više uvažavati NVO, kako zbog njihove stručnosti tako i zbog toga što mogu djelovati kao poveznica s građanima. Uključivanje u strukturiran dijalog s NVO-ima te veća količina i fleksibilnost financijskih linija bili bi znak veće otvorenosti Vlade. U trenutku kada je Europskoj uniji potrebna pomoć NVO-a za komuniciranje europskih tema i pitanja, ona može imati poticajnu ulogu te pružati potporu, zahtijevajući od Vlade da savjetovanje i sudjelovanje građana u političkim procesima shvati ozbiljno. Europske mreže također imaju odgovornost osigurati stvarno sudjelovanje partnera iz novih država članica u procesima donošenja odluka u njihovoj europskoj mreži.

7. Iskustva NVO-a u Ujedinjenom Kraljevstvu

NVO u Ujedinjenom Kraljevstvu imaju bliske i strukturirane odnose s britanskom Vladom. Iako nije savršen, proces savjetovanja dobro funkcionira te se čini kako iza njega stoji znatna politička volja. Iako se Vlada savjetuje o prijedlozima europskih politika, Europa još uvijek nije u prvom planu političke rasprave, ili bolje rečeno, Europa se pojavljuje kao tema rasprave samo u negativnom kontekstu, što se odražava i na razmjerno nizak stupanj interakcije NVO-a s europskim institucijama. NVO prate europske rasprave, ali se rijetko u njih uključuju. Jedna od vodećih platformi NVO-a navodi kako su većina članova njihove Skupine za europsku politiku samo pasivni primatelji informacija. Britanski NVO moraju početi razvijati svijest o važnosti razvoja europskih politika i povezanosti tih politika s procesima u zemlji. S druge strane, Ujedinjeno Kraljevstvo može ponuditi modele savjetovanja koji mogu poslužiti kao dobar primjer za prakse savjetovanja na europskoj razini.

7.1. Uključivanje u procese dijaloga vezane uz studije slučaja

Britanska Vlada je provela javna savjetovanja i o Direktivi o uslugama i o prijedlogu racionalizacije otvorene metode koordinacije na području socijalne uključenosti. Savjetovanje o Direktivi o uslugama, koje je provodilo Ministarstvo trgovine i industrije, sastojalo se od prezentacija u šest gradova, a postojala je i mogućnost dostavljanja komentara na web stranici Ministarstva. Izvještaj Ministarstva trgovine i industrije navodi kako je 71 od zaprimljenih 116 komentara došao od „predstavnik industrijskog sektora te potrošača“, a zbog takve kategorizacije teško je izmjeriti doprinos NVO-a.

Savjetovanje o racionalizaciji otvorene metode koordinacije, koje je provodilo Ministarstvo rada i mirovina, važno je zbog toga što je prihvaćalo doprinose NVO-a i izvan procesa izravnog uključivanja u Nacionalne akcijske planove (NAP).

²⁷⁹ <http://www.ngo.pl/x/161422>

NVO koji se bave socijalnom politikom organizirali su se u Radnu skupinu za socijalnu politiku (RSSP) kako bi djelovali kao „zajedničko radno tijelo za praćenje provedbe nacionalnih akcijskih planova na području socijalne uključenosti (NAP/uključenost). RSSP se redovito sastaje kako bi razvio vlastiti program rada za NAP/uključenost, a organizacije članice skupine priredile su brojna događanja uključujući seminare za podizanje svijesti o NAP-u/uključenosti te radionice o indikatorima siromaštva djece.²⁸⁰ RSSP se redovito sastaje s predstavnicima Ministarstva rada i mirovina, te su zajednički uspostavili projekt pod nazivom „Neka se i tvoj glas čuje“ (*Get heard*). Radi se o „sudioničkom procesu koji je osmišljen tako da ljudima koji imaju iskustva sa socijalnom isključenošću omogući da kažu što misle o Vladinim inicijativama i politikama za borbu protiv siromaštva koje će biti dio idućeg Nacionalnog akcijskog plana na području socijalne uključenosti“²⁸¹. Jedna platforma NVO-a navodi kako za nju projekt „Neka se i tvoj glas čuje“ istodobno predstavlja znak „prihvatanja filozofije sudioničke demokracije i kada se radi o ljudima koji su iskusili siromaštvo“ i općenito gledano, znak da „Vlada uvažava dodanu vrijednost dijaloga s civilnim društvom“²⁸².

Predstavnici nekoliko britanskih NVO-a sudjelovali su na sastancima Foruma o društveno odgovornom poslovanju ili Dijaloga civilnog društva o trgovini, ali često samo kao predstavnici europskih mreža. Neki od onih koji su sudjelovali u forumu o DOP-u, nakon tog iskustva su preispitali razinu svojih interakcija s europskim institucijama.

NVO, posebice platforme NVO-a, sudjelovali su u procesu Europske konvencije, ali na vlastitu inicijativu, bez ikakvog stvarnog poticaja Vlade. NVO smatraju kako su putem neformalnog lobiranja uspjeli postići rezultate, odnosno, uspjeli su utjecati na promjene i nadopune teksta nacrtu.

7.2. Uloga britanske Vlade

Vladin Kodeks prakse za savjetovanja temelji se na šest ključnih kriterija.²⁸³ Provedba Kodeksa nije zakonski obvezujuća, ali se „načelno smatra obvezujućim za ministarstva Ujedinjenog Kraljevstva i njihove agencije, osim ukoliko ministri donesu zaključak kako se zbog iznimnih okolnosti Kodeks ne mora primijeniti“²⁸⁴. Kodeks odražava ono što jedan ispitanik smatra „kulturom koju je ustanovila ova Vlada kako bi osigurala da javnost može reći svoje mišljenje“.

Ured navodi kako Kodeks treba koristiti zajedno s Kodeksom dobre prakse savjetovanja i vrednovanja politika (*Code of Good Practice on Consultation and Policy Appraisal*), koji je razvijen u sklopu Sporazuma o odnosima između Vlade i volonterskog sektora i sektora zajednice (*Compact*). *Compact* je inicirala Komisija iz Deakina, koju su 1996. osnovali NVO kako bi proveli istraživanje te sastavili izvješće o „Budućnosti volonterskog sektora“. Laburistička vlada izabrana 1997. pozitivno se očitovala o nalazima Komisije iz Deakina, a prepoznavanje zajedničkih interesa Vlade i volonterskog sektora je 1998. rezultiralo donošenjem *Compacta*, u kojem se navodi kako „Vlada i volonterski sektor i sektor zajednice izražavaju svoje opredjeljenje da surađuju kao partneri“²⁸⁵. *Compact* se sastoji od skupa načela i niza kodeksa dobrih praksi, a jedan od tih kodeksa je i već spomenuti Kodeks dobre prakse savjetovanja i vrednovanja politika²⁸⁶. Glavni pokretač *Compacta* iz redova NVO-a – Nacionalno vijeće za volonterske organizacije (*National Council of Voluntary Organizations – NCVO*) – smatra vrlo važnim što je *Compact*, koji je inicirala Komisija iz Daekena, „uspostavljen od strane sektora i za sektor“.

²⁸⁰ <http://www.ukcap.org/whatwedo.htm#sptf>

²⁸¹ <http://ukcap.org/getheard/#who>

²⁸² http://www.eapn.org/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/EAPN%20Publications/GA/LiverpoolSPT-KD.ppt

²⁸³ Kriteriji: (i) savjetovati se sa što više zainteresiranih strana tijekom cijelog procesa, te osigurati najmanje 12 tjedana za pisana savjetovanja, najmanje jedanput tijekom razvoja određene politike; (ii) jasno izraziti što se predlaže, na koga je vjerojatno da će prijedlozi utjecati, koja će se pitanja postaviti i koji su vremenski okviri; (iii) osigurati da savjetovanja budu jasna, koncizna i dostupna brojnim zainteresiranim stranama; (iv) pružiti povratnu informaciju o zaprimljenim odgovorima i o tome kako je proces savjetovanja utjecao na određenu

politiku; (v) nadzirati učinkovitost ministarstava prigodom savjetovanja, uključujući nadzor imenovanog koordinatora savjetovanja; (vi) osigurati da je savjetovanje u skladu s najboljim praksama postizanja bolje regulative, uključujući provedbu Analize učinkovitosti zakonodavstva ondje gdje je primjereno. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation/code>.

²⁸⁴ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation/code/introduction.asp>

²⁸⁵ <http://www.thecompact.org.uk/>

²⁸⁶ Ostali kodeksi se odnose na financiranje i nabavu, Skupine u zajednici, Volontiranje, Volonterske organizacije i organizacije u zajednici koje okupljaju crnce i etničke manjine. Također, mreže koje djeluju na lokalnoj razini i lokalne vlasti potiče se da razviju svoje lokalne kodekse.

Međutim, treba napomenuti kako *Compact* kao takav pokriva samo područje Engleske. Slični sporazumi postoje i u Škotskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj, a svaki od njih se malo razlikuje od njega. Ti su sporazumi osnova za odnose britanske Vlade s civilnim društvom.

Kao i u slučaju Kodeksa Vladina ureda, Kodeks dobre prakse savjetovanja i vrednovanja politika, koji je dovršen 2000., nije obvezujući. Međutim, smatra se kako njegova neobvezujuća priroda odražava duh *Compacta*, odnosno mišljenje kako suradnja treba biti prepoznata kao nešto što donosi obostranu korist. Sadržaj Kodeksa se bavi tipičnim zahtjevima koje NVO postavljaju kad su u pitanju procesi savjetovanja, uključujući što ranije uključivanje u proces kreiranja politika, preciznost definiranja obuhvata određenog savjetovanja, povratne informacije o zaprimljenim stavovima kao i o rezultatima savjetovanja. Kodeks također stavlja određenu odgovornost na NVO: NVO se trebaju organizirati kako bi bili učinkoviti, trebaju dokazati svoju legitimnost i savjetovati se sa svojim konstituentima.

Compactova Radna skupina predstavnika NVO-a sastaje se jedanput na godinu s predstavnicima Vlade kako bi ocijenili napredak i odgovorili na moguće probleme, uključujući one koji se odnose na provedbu i promidžbu različitih kodeksa. Između tih sastanaka, ukoliko NVO imaju određena pitanja vezana uz djelovanje *Compacta*, mogu se obratiti službenicima za vezu s volonterskim sektorom i sektorom zajednice²⁸⁷, a u slučaju ozbiljnijih primjedbi, prijavljuju ih Prvicima *Compacta* (*Compact Champions*).

Predanost savjetovanju s NVO-ima razlikuje se od jednog do drugog ministarstva. Primjerice, Ministarstvo vanjskih poslova smatra se manje otvorenim od Ministarstva za međunarodni razvoj. Međutim, NVO se najčešće žale kako postoji previše procesa u kojima se traži njihov doprinos. Savjetovanje o kompliciranom novom propisu može se razvući na nekoliko godina, zbog čega dolazi do otuđivanja NVO-a koji ulažu u procese koji ne donose opipljive rezultate. Vremenski pritisci se najviše osjećaju u procesima u kojima se NVO žele savjetovati, ili se od njih očekuje savjetovanje sa svojim članovima ili korisnicima usluga. I dok bi NVO-i vjerojatno trebali razmisliti o mjeri u kojoj se mogu žaliti zbog toga što su preopterećeni savjetovanjima, s obzirom na to da su toliko dugo tražili da ih se uključi, a drugdje još uvijek za tim teže, neki od njih navode kako bi željeli vidjeti pomak od odgovaranja na prijedloge Vlade k većem sudjelovanju u fazi stavljanja politika na dnevni red.

Neki od NVO-a koji uživaju kulturu otvorenosti sadržanu u *Compactu* vrlo malo znaju o specifičnim obvezama sadržanim u kodeksima bilo *Compacta* ili Vladina Ureda. Jedan ispitanik navodi: „Znam samo to da bi trebalo postojati minimalno vrijeme određeno za savjetovanje.“ Sam NCVO priznaje da postoji niska razina svijesti i informacija NVO-a o *Compactu* i kodeksima od kojih se sastoji. Kao odgovor na taj problem, Ministarstvo unutarnjih poslova je u ožujku 2003. pokrenulo *Compact Plus*, čije su glavne značajke imenovanje povjerenika za *Compact* radi „pružanja potpore organizacijama pri provedbi preuzetih obveza koji bi presudio u slučaju nastanka nesuglasica (...) te znak za kvalitetu²⁸⁸ kao vidljivo obilježje dobre prakse. (...) Kako bi se kvalificirale za dobivanje znaka za kvalitetu, organizacije bi trebale proći proces samoprocjene ili nezavisne procjene nekog drugog tijela“.²⁸⁹

Iako se savjetovanja s NVO-ima o glavnim prijedlozima zakona Europske unije provode, nakon relativno malog broja interakcija s NVO-ima tijekom Europske konvencije slijedilo je relativno zatvoreno (u smislu doprinosa NVO-a) predsjedanje Ujedinjenog Kraljevstva Europskom unijom u drugoj polovici 2005., odražavajući, po svoj prilici, osjetljivost vezanu uz Ustavni ugovor i nacrt proračuna. U travnju 2006. Ministarstvo vanjskih poslova je pokrenulo novu web stranicu (www.europe.gov.uk) sa svrhom davanja informacija i poticanja rasprave o Europi.

²⁸⁷ Odgovornosti službenika za vezu s volonterskim sektorom i sektorom zajednice uključuju: „širenje znanja i pomaganje integriranju *Compacta* i Kodeksa dobre prakse unutar ministarstava; biti uključeni u planiranje i facilitiranje inicijativa za podizanje svijesti i treninga na temu *Compacta*/kodeksa dobre prakse u pojedinim ministarstvima, ukoliko sami izravno ne sudjeluju u tim aktivnostima; pridonijeti poboljšanju suradničkih odnosa s volonterskim sektorom i sektorom zajednice kroz davanje informacija organizacijama o područjima u

kojima se Vlada upušta u interakcije sa sektorom te kroz određivanje odgovarajućih osoba za kontakt“.
http://www.thecomcompact.org.uk/C2B/document_tree/ViewACategory.asp?CategoryID=52.

²⁸⁸ U izvorniku: *kitemark*. (prim. prev.)

²⁸⁹ *Strengthening Partnerships: Next Steps for Compact*, 23. ožujka 2005., kao što je to opisano na stranici: <http://www.ncvo-vol.org.uk/policy/index.asp?id=1192&fID=96>.

7.3. Mreže NVO-a i uloga europskih mreža u Ujedinjenom Kraljevstvu

Platforme NVO-a su važan izvor informacija o Europi i istodobno zagovarači otvorenog okvira savjetovanja kod britanske Vlade. NCVO²⁹⁰ pruža informacije o Europskoj uniji članovima Europske skupine, koja se sastoji od oko 300 predstavnika NVO-a i čiji rad, na ovaj ili na onaj način, uključuje i interakcije s Europskom unijom. NCVO pokriva samo Englesku. Slične krovne organizacije djeluju i u Škotskoj (SCVO), Walesu (WCVA) i Sjevernoj Irskoj (NICVA). BOND, platforma NVO-a koji se bave razvojem, ima sličnu skupinu – Skupinu za europske politike. BOND također radi na izradi skupa smjernica za uključivanje i savjetovanje.

Platforme NVO-a i veliki NVO imaju kapacitete za pobliže praćenje najnovijih događanja u Europi. Ali s obzirom na to da savjetovanje o nacionalnim politikama iziskuje ulaganje određenog vremena i da se Europska unija čini toliko nejasna, nije neuobičajeno da manji NVO smatraju kako im je „potreban naš ured u Bruxellesu koji bi nas usmjeravao kako trebamo raditi stvari“ te se istodobno „uvelike oslanjaju“ na svoje partnerske europske mreže.

7.4. Ideja o europskom „sporazumu po uzoru na Compact“²⁹¹

Pomanjkanje rasprave o Europskoj konvenciji u suprotnosti je s općenito izraženom spremnošću britanske Vlade da se savjetuje s NVO-ima. NCVO smatra kako je to argument za uspostavljanje sporazuma o savjetovanju na razini cijele Europe („Konkordata“), koji bi bio načinjen po uzoru na *Compact*. Tvrdi kako „civilno društvo može ponovno pokrenuti Europu“, NCVO poziva institucije EU-a da „nastave prepoznavati i pružati potporu važnoj ulozi koju imaju organizacije civilnog društva u informiranju i provedbi politika EU-a u ključnim područjima koja imaju utjecaj na građane EU-a. Institucije EU-a trebaju podržavati i provoditi načelo civilnog dijaloga“²⁹². NCVO vjeruje kako institucije EU-a ne bi trebale čekati na bilo kakvo ponovno oživljavanje Ustavnog ugovora da ostvare smisao njegovih članaka koji se odnose na sudioničku demokraciju. Navode kako bi „Europska unija trebala osmisliti sporazum po uzoru na *Compact* između svojih institucija i organizacija civilnog društva kako bi osigurala uspostavljanje odgovarajućih postupaka savjetovanja i transparentnih praksi rada“²⁹³. Važan aspekt te kampanje je odlučnost za očuvanje specifične perspektive nacionalnih NVO-a te za odupiranje smjernicama sadržanim u kriterijima u sklopu baze podataka CONECCS²⁹⁴ i kriterijima koje je razmatrao Europski gospodarski i socijalni odbor. NCVO ne smatra kako da bi europski „sporazum po uzoru na *Compact*“ trebao biti obvezujući, nego da se treba oslanjati kako na promjenu stajališta, odnosno veće uvažavanje doprinosa NVO-a, tako i na neki oblik nadziranja od strane Europskog parlamenta kako bi postao djelotvoran.

7.5. Zaključak

Čini se kako se NVO koji su se navikli na kulturu strukturiranog dijaloga s britanskom Vladom teško prilagođavaju procesima na razini Europske unije. Interakcije s institucijama EU-a zahtijevaju ulaganje vremena i energije za upoznavanje načina na koje Europska unija djeluje te za vaganje relativne važnosti velikog broja politika i procesa. Budući da je uobičajeno da su interakcije s EU-om manje formalne i strukturirane nego u Ujedinjenom Kraljevstvu, a i može se dogoditi da je teško razabrati bilo kakav rezultat tih interakcija, NVO-ima je drago kad sudjelovanje u tim procesima mogu prepustiti svojim kolegama iz Bruxellesa. Prijedlog za uspostavljanje „sporazuma po uzoru na *Compact*“ na razini EU-a u skladu je s tekućim raspravama o transparentnosti i „komuniciranju Europe“ te predlaže način privlačenja nacionalnih NVO-a u proces putem postizanja boljeg razumijevanja procesa stvaranja politika na razini EU-a i njihove važnosti. Kako se može vidjeti na primjeru engleskog *Compacta* i Općih načela i minimalnih standarda Europske komisije, podizanje svijesti i osiguravanje potpune primjene „*Compacta* EU-a“ bilo koje vrste bit će važni za uspjeh koliko i sama načela i preuzete obveze.

²⁹⁰ www.ncvo-vol.org.uk/europeaninternational

²⁹¹ <http://www.ncvo-vol.org.uk/policy/international/index.asp?id=2810>

²⁹² <http://www.ncvo-vol.org.uk/press/releases/index.asp?id=1059&fID=38>

²⁹³ <http://www.ncvo-vol.org.uk/press/releases/index.asp?id=1059&fID=38>

²⁹⁴ Consultation, the European Commission and Civil Society. http://ec.europa.eu/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm.

KORACI ZA UNAPREĐENJE SUDJELOVANJA CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU STVARANJA POLITIKA EUROPSKE UNIJE

1. Vrednovanje i jačanje civilnog dijaloga

- ◆ Institucije Europske unije trebaju djelovati u skladu s načelima sudioničke demokracije sadržanim u nacrtu Ustavnog ugovora (Članak 47.) te izvijestiti Komisiju o koracima koje poduzimaju kako bi izgradile snažniju sudioničku demokraciju, a Komisija će jednom na godinu vrednovati njihove rezultate.
- ◆ Institucije Europske unije trebaju prepoznati specifičnu dodanu vrijednosti svojih interakcija s NVO-ima koji zastupaju opći interes (posebice vezano uz njihov doprinos sudioničkoj demokraciji) te poduzeti korake kako bi olakšale njihovo sudjelovanje sa svrhom osiguravanja stvarne ravnoteže dionika u sklopu sudjelovanja civilnog društva.

2. Uspostavljanje učinkovite i djelotvorne strukture dijaloga

- ◆ NVO i institucije trebali bi zajednički istražiti načine nadogradnje postojećeg okvira za sudjelovanje kako bi unaprijedili osjećaj vlasništva nad procesom te služenje postojećim instrumentima. Taj proces bi se trebao sastojati od preispitivanja Komisijinih Minimalnih standarda, pristupa dokumentima, funkcioniranja baze podataka CONECCS, web stranice „Your Voice in Europe“ i drugih inicijativa, ali i osigurati bolje informiranje o njihovom sadržaju pomoću posebno prilagođenih mehanizama koji će omogućiti učinkovito služenje tim instrumentima.
- ◆ Potrebno je pojasniti područje primjene Minimalnih standarda za savjetovanje zainteresiranih strana te ih uskladiti sa Smjernicama za analizu učinaka. Posebice, Minimalni standardi bi se trebali primjenjivati na svaku mjeru koja će znatno utjecati na određenu skupinu dionika te na sve ključne dokumente politika.
- ◆ Europska komisija i europski NVO trebali bi zajednički raditi na jačanju Komisijinih Minimalnih standarda za savjetovanje, posebice kroz nadopunu tih standarda dijelom koji se odnosi na to kako se može osigurati da civilni dijalog bude nešto više od stručnih savjetovanja. Trebalo bi uvrstiti sljedeće aktivnosti:
 - redovite sastanke čija je svrha razmjena informacija o postojećim i predstojećim procesima politika;
 - strukturirano savjetovanje o glavnim inicijativama politika, u skladu s odredbama Općih načela i minimalnih standarda za savjetovanje.
- ◆ Ta savjetovanja bi se trebala:
 - temeljiti na prethodno definiranom jasnom pregledu područja primjene prijedloga i pregledu procesa savjetovanja;
 - odvijati prema ustaljenom obrascu savjetovanja koji navodi ciljeve savjetovanja, na koji način će se doprinosi uzimati u obzir te pojedinosti o idućim fazama procesa savjetovanja.
- ◆ Komisija bi trebala poduzeti specifične mjere kako bi olakšala uključivanje marginaliziranih skupina u proces kreiranja politika Europske unije, posebice mjere koje se odnose na izgradnju kapaciteta te pružanje potpore radu NVO-a na terenu kako bi prikupili mišljenje određene ciljane skupine.
- ◆ Službenicima institucija Europske unije trebalo bi omogućiti specifičan trening i potporu kako bi se upoznali s vrijednostima i načinima rada NVO-a, uključujući one koji se bave temama izvan njihovog izravnog djelokruga.

- ◆ Institucije Europske unije trebale bi zauzeti jasno stajalište da Gospodarski i socijalni odbor ne može zamijeniti sudjelovanje i izravan dijalog između civilnog društva i institucija Europske unije.

3. Povećati važnost sudjelovanja

- ◆ Putem javnih elektroničkih savjetovanja može se doći do zanimljivih stajališta, ali se na njih ne može oslanjati kao na reprezentativna savjetovanja te ona ne bi trebala postati zamjena za primjerenije načine prikupljanja kvalitativnog doprinosa.
- ◆ Kod svih javnih savjetovanja trebalo bi pružiti konstruktivnu i skupnu povratnu informaciju o tome kako su se odgovori na postavljena pitanja uzimali u obzir te zašto su odbačeni.
- ◆ Komisija bi trebala sustavno objavljivati popis organizacija koje su sudjelovale u savjetovanjima, čime bi se povećala svijest i transparentnost u odnosu na širu javnost te omogućila bolja procjena odnosa izraženih i razmatranih stavova.
- ◆ Komisija bi trebala imenovati službenika za vezu za svako savjetovanje, koji bi se bavio zahtjevima i primjedbama vezanim uz proces i njegove rezultate. Time bi se pridonijelo smanjivanju broja mogućih pritužbi.
- ◆ Komisija bi trebala ispitati mogućnost razvijanja procedure za dostavljanje pritužbi u slučajevima nepridržavanja Općih načela i minimalnih standarda za savjetovanje, koja bi mogla sadržavati i upućivanje pritužbi Europskom pravobranitelju, pod uvjetom da je ta procedura jasna i pravodobna.

4. Povećanje transparentnosti i ravnoteže između dionika

- ◆ Komisija bi trebala povećati transparentnost izbora dionika koji su pozvani sudjelovati u procesu savjetovanja kako bi povećala legitimnost donesenih odluka.
- ◆ Komisija bi trebala osigurati uravnoteženiji odnos između poslovnog sektora i NVO-a koji rade na pitanjima od općeg interesa unutar savjetodavnih odbora i skupina stručnjaka, kao i u drugim kanalima savjetovanja.
- ◆ Europski parlament bi trebao povećati transparentnost izbora dionika pozvanih da sudjeluju u raspravama i službenim savjetovanjima.
- ◆ Europski parlament bi trebao povećati transparentnost rada međuskupina, posebice putem objavljivanja popisa postojećih skupina i njihovih internih pravila.
- ◆ Europski i nacionalni NVO trebali bi biti jasni i transparentni o tome koga ili što zastupaju kada se upuštaju u dijalog vezan uz kreiranje politika.
- ◆ Europski i nacionalni NVO trebaju prikazati i formalizirati svoju opredijeljenost za transparentnost i odgovornost preuzimanjem vodeće uloge u raspravi o transparentnosti.

5. Otvaranje Vijeća

- ◆ Vijeće, sastavljeno od odgovornih predstavnika vlade, trebalo bi promijeniti metode rada tako da sastanci, u kojima djeluje u zakonodavnom svojstvu, budu otvoreni i dostupni javnosti. To se treba odnositi kako na COREPER tako i na odbore za mirenje.
- ◆ Bolji i pojednostavljeni pristup dokumentima Vijeća predstavlja nužan prvi korak prema uspostavljanju zdravog dijaloga s Vijećem. Vijeće bi trebalo djelovati u skladu s rezolucijom Europskog parlamenta te s preporukama upućenim Komisiji o pristupu dokumentima institucija (2004/2125 (INI)).
- ◆ Rad odbora država članica (kao dio odborske procedure) trebao bi biti otvoreniji i dostupniji Europskom parlamentu i civilnom društvu.

6. Omogućavanje stvarnog savjetovanja o horizontalnim pitanjima

- ◆ Komisija bi trebala osigurati bolju komunikaciju i suradnju između Općih uprava kao i to da savjetovanja ne budu ograničena na one organizacije s kojima određena Opća uprava ima ustaljene odnose zbog izravne povezanosti s njihovim područjem djelovanja.
- ◆ Svaka Opća uprava Europske komisije trebala bi imati odjel odgovoran za odnose s civilnim društvom, koji bi bio zadužen za osiguravanje dobrih savjetovanja sa širokim spektrom dionika i pazio da savjetovanje bude u skladu s Minimalnim standardima.

7. Osiguravanje poticajnog okruženja za sudjelovanje nacionalnih NVO-a u europskim raspravama

- ◆ Države članice trebale bi poticati neprofitne organizacije da sudjeluju u dijalogu o kreiranju politika u Europskoj uniji kroz uspostavljanje odgovarajućih mehanizama financiranja kako bi osigurale ravnotežu dionika unutar rasprava.
- ◆ Institucije Europske unije trebale bi poticati razvoj sudioničke demokracije u državama članicama i u državama u kojima provode svoje razvojne programe šireći primjere dobre prakse i standarde za savjetovanje.
- ◆ Europski NVO trebaju nastaviti poduzimati korake kako bi osigurali da organizacije članice iz novih država članica imaju potpun i ravnopravan politički udio u upravljanju mrežom.
- ◆ Komisija treba osigurati sustavnu naknadu putnih troškova vezanih uz sve oblike savjetovanja te što je više moguće izbjegavati sastanke koji se sazivaju u vrlo kratkom roku kako bi osigurala aktivnije sudjelovanje dionika izvan Bruxellesa; to bi se također trebalo primjenjivati na građane država u razvoju koji žele da se čuje i njihovo mišljenje o nekoj politici EU-a koja utječe na njihovu državu.
- ◆ Delegacije Europske komisije u državama članicama te delegacije u trećim zemljama trebale bi imati više resursa kako bi preuzele vidljiviju i aktivniju ulogu u osiguravanju informiranosti o ključnim porukama otvorenih savjetovanja te kako bi u koordinaciji s nacionalnim institucijama organizirale savjetovanja o glavnim inicijativama.

I. DODATAK

Popis ispitanika

Ime	Organizacija	Grad/Država
Agnès Philippiart	CONCORD	Bruxelles
Andreas Vogt	CONCORD	Bruxelles
Anne-Sophie Parent	AGE Platform (<i>Platforma osoba starije životne dobi</i>)/ Platform of Social NGOs (<i>Platforma NVO-a koji se bave socijalnom politikom</i>)	Bruxelles
Cécile Gréboval	European Women's Lobby (<i>Europski ženski lobi</i>)	Bruxelles
Denise Auclair	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité – CIDSE (<i>Međunarodna suradnja za razvoj i solidarnost</i>)	Bruxelles
Dick Oosting	Ured Amnesty Internationala u EU	Bruxelles
Dirk Jarré	Savjetnik Anne-Marie Sigmund, predsjednice Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora	Bruxelles
Duncan McLaren*	Friends of the Earth Europe (<i>Prijatelji zemlje, Europa</i>)	Bruxelles
Eivind Hoff	World Wildlife Fund (WWF) EU office (<i>Svjetski fond za zaštitu prirode</i>)	Bruxelles
Florent Sebban	Eurostep	Bruxelles
Florence Berteletti Kemp	European Respiratory Society (<i>Europsko respiratorno društvo</i>)	Bruxelles
Francesco Longu	European Public Health Alliance (<i>Europski forum za javno zdravstvo</i>)	Bruxelles
Freek Spinnewijn	Fédération européenne des Associations Travaillant avec les Sans-Abri – FEANTSA (<i>Europska federacija nacionalnih organizacija koje rade s beskućnicima</i>)	Bruxelles
Geert de Cock	AGE Platform (<i>Platforma osoba starije životne dobi</i>)	Bruxelles
Giampiero Alhadeff	Solidar	Bruxelles
Guillaume Legaut	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité – CIDSE (<i>Međunarodna suradnja za razvoj i solidarnost</i>)	Bruxelles
Ian Derry	Solidar	Bruxelles
Jelle Reynaert	EASPD – European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (<i>Europsko udruženje pružatelja usluga osobama s invaliditetom</i>)	Bruxelles
Jens Nymand Christensen	Europska komisija, Glavno tajništvo	Bruxelles
Jim Murray	BEUC (<i>Europski ured za zaštitu potrošača</i>)	Bruxelles
John Hontelez	European Environmental Bureau (<i>Europski ured za okoliš</i>)	Bruxelles
Jorgo Riss	Greenpeace	Bruxelles
Juliette Kamper	European Women's Lobby (<i>Europski ženski lobi</i>)	Bruxelles
Karine Henrotte	Les Européens	Bruxelles
Kathleen Spencer Chapman	Platform of Social NGOs (<i>Platforma NVO-a koji se bave socijalnom politikom</i>)	Bruxelles
Katrin Hugendubel	Solidar	Bruxelles
Lara Garrido Herrero	European Public Health Alliance (<i>Europski forum za javno zdravstvo</i>)	Bruxelles
Liz Gosme	FEANTSA (<i>Europska federacija nacionalnih organizacija koje rade s beskućnicima</i>)	Bruxelles
Mariano Iossa	ActionAid International	Bruxelles

Ime	Organizacija	Grad/Država
Martin Kröger	Europska komisija, Glavno tajništvo	Bruxelles
Mauro Albrizio	Legambiente	Bruxelles
Olivia Lind Haldorsson	Save the Children International Alliance	Bruxelles
Owen Epsley**	Quaker Council of European Affairs (Kvekersko vijeće za europske poslove)	Bruxelles
Patrick de Bucquois	Comité Européen des associations d'intérêt général – CEDAG (Europsko vijeće za neprofitne organizacije)	Bruxelles
Patrizia Brandellero	European Anti-Poverty Network (Europska mreža za borbu protiv siromaštva)	Bruxelles
Roshan di Puppò	Platform of Social NGOs (Platforma NVO-a koji se bave socijalnom politikom)	Bruxelles
Roxana Radulescu	European Public Health Alliance (Europski forum za javno zdravstvo)	Bruxelles
Sabine Frank	European Forum for the Arts and Heritage (Europski forum za umjetnost i kulturnu baštinu)	Bruxelles
Susanna Heinäsmäki	Eurodiaconia	Bruxelles
Suzy Sumner***	Solidar	Bruxelles
Tony Long	World Wildlife Fund (WWF) EU office (Svjetski fond za zaštitu prirode)	Bruxelles
Tony Venables	European Citizen Action service (Europska služba za građansku akciju)	Bruxelles
Virginie Giarmata	Coalition of NGOs Working on Corporate Accountability (Koalicija NVO-a koji rade na poslovnoj odgovornosti)	Bruxelles
David Kral	Europeum	Češka Republika
David Stulik	Nadace Rozvoje Občanské Společnosti – NROS (Zaklada za razvoj civilnog društva)	Češka Republika
Filip Karel, Martin Kryl, Zdeněk Rudolský	Amnesty International, Češka Republika	Češka Republika
Ivo Procházka	Czech AIDS Society (Češko društvo za borbu protiv AIDS-a)	Češka Republika
Mileny Černé, Renata Dohnalova	Spolek Oborové Konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti – SKOK (Udruženje nevladinih, neprofitnih organizacija aktivnih na području socijalne pomoći i socijalne zdravstvene zaštite)	Češka Republika
Oldřich Staněk,	Zivot 90	Češka Republika
Petr Janoušek	Sdružení Azylových Domů – SAD (Nacionalna platforma za rad s beskućnicima)	Češka Republika
Václav Krása	Češko nacionalno vijeće za osobe s invaliditetom	Češka Republika
Veronika Divišová	People in Need (Češka platforma NVO-a koji se bave razvojem)	Češka Republika
Zuzana Drhová	Zeleni krug	Češka Republika
Christiane Fischer	BUKO PharmaKampagne	Njemačka
Carmine Lucciola	Federazione Italiana Pensionati Attività Commerciali – FIPAC	Italija
Elio d'Orazio	Associazione Nazionale Centri Sociali, Comitati Anziani e Orti – ANCESCO (Nacionalno udruženje društvenih centara i odbora osoba starije životne dobi)	Italija
Laura Radiconcini	Amici della Terra (Prijatelji Zemlje)	Italija
Letizia Cesarini Sforza	Collegamento Italiano di Lotta alla Povertà – CILAP (Talijanska mreža za borbu protiv siromaštva)	Italija
Ludovica Botarelli	Europski ženski lobi – Talijanska koordinacija	Italija
Agnese Knabe	Latvijas Pilsoniskā Alianse (Letonski građanski savez)	Letonija
Alda Ozol-Matule	Letonski zeleni pokret	Letonija
Inga Skestere	Letonsko krovno tijelo organizacija za osobe s invaliditetom – SUSTENTO	Letonija
Ingrida Skuja	Latvijas Platforma attīstības sadarbībai – LAPAS (Letonska platforma NVO-a koji se bave razvojnom politikom)	Letonija

Ime	Organizacija	Grad/Država
Inguna Ebele	Save the Children, Letonija	Letonija
Inta Gjavarina	Latvijas veselības un sociālās aprūpes darbinieku organizācija – LVSAADA (<i>Sindikat zaposlenika u zdravstvu i socijalnoj skrbi</i>)	Letonija
Janis Polis	Letonsko vijeće mladih	Letonija
Karlis Bormanis	Latvijas Pensionāru Federācija (<i>Letonski savez umirovljenika</i>)	Letonija
Saulcerite Briede	Savstarpējās Palīdzības Sabiedrība (<i>Centar javne zdravstvene zaštite</i>)	Letonija
Erik Wesselius	Dutch Committee for the No Vote (<i>Nizozemski odbor za glas „ne“</i>); Corporate Europe Observatory	Nizozemska
Hilke Molenaar	Amnesty International Nizozemske	Nizozemska
Izabella Toth	Cordaid	Nizozemska
Judith Sargentini	Nederlands Instituut voor Zuid Afrika – NIZA (<i>Nizozemski institut za Južnu Afriku</i>)	Nizozemska
Koosje Verhaar	Amnesty International Nizozemske	Nizozemska
Marius Ernsting	Humanitas	Nizozemska
Michiel Karskens	<i>Consumentenbond</i> , Udruženje potrošača	Nizozemska
Sneska Quaadvlieg-Mihailovic	Europa Nostra	Nizozemska
Stefan Verwer	Both Ends	Nizozemska
Tanja Mlaker	EUNetArt	Nizozemska
Thea Meinema	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, – NIZW (<i>Nizozemski institut za brigu i socijalnu skrb</i>)	Nizozemska
Alexander Kedra	Institut za održivi razvoj	Poljska
Anna Dworakowska	CEE Bankwatch	Poljska
Anna Koziel	Forum Inicjatyw Pozarządowych – FIP (<i>Forum nevladinih inicijativa</i>)	Poljska
Anna Maciejczyk, Malgorzata Zdunek	Amnesty International Poljske	Poljska
Anna Rozborska	Poljski forum za osobe s invaliditetom	Poljska
Barbara Dudzinska	Zaklada Barka	Poljska
Jacek Kucharczyk	Institut za javne poslove	Poljska
Julia Pitera****	Transparency International, Poljska	Poljska
Justyna Janiszewska	<i>Grupa Zagranica</i>	Poljska
Marjan Huc	Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladinih organizacija – CNVOS (<i>Centar za informiranje, sudjelovanje i razvoj nevladinih organizacija Slovenije</i>)	Slovenija
Annette Lawson	National Alliance for Women's Organizations (<i>Nacionalni savez ženskih organizacija</i>)	Ujedinjeno Kraljevstvo
David Stone, Marcus Robertson	MIND (<i>Nacionalno udruženje za mentalno zdravlje</i>)	Ujedinjeno Kraljevstvo
Euan Wilmshurst, Kathryn Llewelyn	Action for Southern Africa (<i>Djelovanje za Južnu Afriku</i>)	Ujedinjeno Kraljevstvo
Fiona Gooch	Traidcraft	Ujedinjeno Kraljevstvo
Mikaela Gavas	British Overseas NGOs for Development (<i>Mreža britanskih NVO-a koji se bave međunarodnim razvojem</i>)	Ujedinjeno Kraljevstvo
Nolan Quigley	National Council for Voluntary Organizations (<i>Nacionalno vijeće volonterskih organizacija</i>)	Ujedinjeno Kraljevstvo
Peter Frankental	Amnesty International Ujedinjenog Kraljevstva	Ujedinjeno Kraljevstvo

* Sada radi za *Prijatelje zemlje*, Škotska.

** Sada radi za *Corporate Europe Observatory*.

*** Sada radi za ured regije Sjeverozapad u Bruxellesu.

**** Sada zastupnica u poljskom Parlamentu.

II. DODATAK

Međunarodni okviri i okviri Europske unije za odnose s civilnim društvom

Europske institucije

Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents,
http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/docs/1049EN.pdf

Europska komisija

Priopćenja i pravni okvir:

Green Paper on Transparency, http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/kallas/doc/com2006_0194_4_en.pdf

Communication to the European Commission from the President, Ms Wallstrom, Mr Kallas, Ms Hubner and Ms Fischer Boel proposing the launch of a Transparency Initiative,
http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/kallas/doc/etik-communication_en.pdf

Annex to Communication proposing the launch of a European Transparency Initiative, SEC (2005) 1300 final, http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/kallas/doc/transp_report_en.pdf

Communication Action Plan "Simplifying and improving the regulatory environment", COM (2002) 278 final, http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0278en01.pdf

Communication on the collection and use of expertise by the Commission "Principles and Guidelines", COM (2002) 713 final,
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/com2002_0713en01.doc

Communication "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission", COM (2002) 704 final,
http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0704en01.pdf

"White Paper on European Governance", COM (2001) 428 final,
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf

Communication "The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership", COM (2000) 11 final,
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/docs/communication_en.pdf

Communication on adapting and promoting the social dialogue at Community level, COM (1998) 322,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/docs/com322_en.pdf

Communication on promoting the role of voluntary organisations and foundations in Europe, COM (1997) 241, http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/lib-social_economy/orgfd_en.pdf

Communication "An open and structured dialogue between the Commission and Special Interest Groups", SEC (1992) 2272 final,
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/docs/v_en.pdf

Instrumenti za savjetovanje i baze podataka:

Baza podataka CONECCS

http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm

Web stranica *Your Voice in Europe*

<http://europa.eu.int/yourvoice/>

Registar skupina stručnjaka

http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/regexp/

Međunarodne organizacije

Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution on Participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe, Res (2003) 8,

http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Participatory_status/Resolution_%282003%298/Resolution_2003_8.asp#TopOfPage

Rules of procedure of the Plenary Conference of International Non-Governmental Organisations enjoying consultative status with the Council of Europe,

http://www.aceeeo.org/missions/meetings/4_rules_of_procedure.doc

ECOSOC Resolution on Consultative Relationship between the United Nations and non-governmental organizations, Res 1996/31,

http://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution_1996_31/index.htm

III. DODATAK

Opća načela i minimalni standardi za savjetovanje zainteresiranih strana

Tekst Minimalnih standarda može se naći na:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm

Opća načela savjetovanja jesu: otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitost i koherentnost.

Pet minimalnih standarda za savjetovanje:

A. Jasan sadržaj procesa savjetovanja

„Sve komunikacije vezane uz savjetovanje trebaju biti jasne i precizne, te trebaju sadržavati sve potrebne informacije kako bi olakšale davanje odgovora.“

B. Ciljane skupine za savjetovanja

„Pri definiranju ciljane skupine/skupina za proces savjetovanja, Komisija mora omogućiti relevantnim skupinama izražavanje njihovih stavova.“

C. Objavljivanje

„Komisija treba osigurati prikladnu promidžbu za podizanje svijesti i prilagoditi svoje komunikacijske kanale kako bi zadovoljila potrebe svih ciljanih javnosti. Ne isključujući druga komunikacijska sredstva, otvorene javne konzultacije trebaju biti objavljene na internetu i najavljene na ‘jedinственном mjestu pristupa’.“

D. Rokovi za sudjelovanje

„Komisija treba omogućiti dovoljno vremena za planiranje i odgovaranje na pozive te za pisane doprinose. Komisija treba nastojati omogućiti najmanje 8 tjedana za zaprimanje odgovora na pisana javna savjetovanja, te najavljivati sastanke 20 radnih dana unaprijed.“

E. Potvrda primitka i povratna informacija

„Potrebno je potvrditi primitak doprinosa. Rezultate otvorenih javnih savjetovanja treba objaviti na web stranici koja je povezana s jedinственным mjestom pristupa na internetu. (...) Doprinosi otvorenim javnim savjetovanjima će se učiniti dostupnim javnosti na jedinственным mjestu pristupa. Rezultati drugih oblika savjetovanja bi trebali, u mjeri u kojoj je to moguće, također biti izloženi javnosti na uvid na jedinственным mjestu pristupa na internetu. Komisija će dostaviti odgovarajuću povratnu informaciju strankama koje su dostavile odgovore i široj javnosti.“

IV. DODATAK

Ključni pojmovi

Pojam „civilni dijalog“ postavlja jednako mnogo pitanja koliko daje odgovora. Na ovome mjestu naći ćete sažetak radnih definicija koje su se primjenjivale u sklopu ovog istraživanja:²⁹⁵

Civilno društvo²⁹⁶ – Organizacije civilnog društva imaju četiri glavne karakteristike:

- ◆ građani su ih osnovali dobrovoljno kako bi promovirali svoje interese, vrijednosti i identitete;
- ◆ organiziraju se kako bi promovirali određeno pitanje ili interese određenog dijela društva;
- ◆ nezavisni su od države, što je ključno za pružanje vjerodostojnog doprinosa u ime njihovih brojnih i raznovrsnih konstituenata;
- ◆ i konačno, nije im svrha ostvarivanje dobiti.

Sudionička demokracija uključuje sljedeće općenito prihvaćene karakteristike:

- ◆ sudionička demokracija uključuje nedržavne aktere, uglavnom pojedinačne građane i organizacije civilnog društva;
- ◆ nastoji proširiti koncept građanstva i izvan konvencionalne političke sfere;
- ◆ temelji se na načelu trajne odgovornosti donositelja odluka i između izbora;
- ◆ priznaje pravo građana da sudjeluju u javnom životu putem alternativnih kanala, kako bi odgovorili na nedostatke predstavničke demokracije;
- ◆ omogućava građanima da preuzmu izravnu odgovornost u javnom životu;
- ◆ to je način na koji žene i građani koji pripadaju manjinskim skupinama mogu postići da se njihov glas čuje u javnoj raspravi;
- ◆ uključuje i neke prakse neposredne demokracije, ali, sudionička demokracija također naglašava ulogu organizacija civilnog društva kao važnih posrednika u raspravama;
- ◆ temelji se na načelu integracije i osnaživanja civilnog društva.

Nevladine organizacije (NVO) definirane su kao organizacije kojima je zajednička većina (ako ne i sva) sljedećih obilježja:

- ◆ nedržavni akteri;
- ◆ neprofitne organizacije;
- ◆ demokratske organizacije (organizaciji se pristupa dobrovoljno i slobodno, djelovanje organizacije se zasniva na demokratskim pravilima);
- ◆ neovisne su o vladi;
- ◆ djeluju u javnom interesu;
- ◆ oslanjaju se na volonterski rad i aktivističko uključivanje, ali često imaju i stalno zaposlene osobe;
- ◆ povjeren im je mandat od strane njihovih konstituenata.

Civilni dijalog

- ◆ pojam civilni dijalog označava interakciju između javnih institucija i organizacija civilnog društva, te se ne može opisati kao unilateralan odnos. Samim time, civilni dijalog je mnogo više od informiranja i komuniciranja, a temelji se na međusobnom uvažavanju i prijemljivosti;
- ◆ civilni dijalog obuhvaća različite stupnjeve formalizacije, koji se kreću od neformalnih struktura do onih koje su zakonski priznate, od *ad hoc* do kontinuirane razmjene znanja i iskustava;
- ◆ civilni dijalog također obuhvaća različite stupnjeve uključenosti organizacija civilnog društva, koje se kreću od informiranja do savjetovanja i aktivnog sudjelovanja;
- ◆ civilni dijalog se događa usporedno s ukupnim procesom donošenja politika, koji uključuje sljedeće faze: stavljanje politika na dnevni red, definiranje politike/donošenje odluka, provedba, evaluacija, povratne informacije;
- ◆ uključuje organizacije civilnog društva koje djeluju u javnom interesu.

²⁹⁵ Treba ih shvatiti kao radne definicije, a ne kao ustaljene pojmove. Izvori informacija mogu se naći u samom istraživanju.

²⁹⁶ Definicija koju su usvojili brojni europski NVO koji se bave razvojnom politikom u svojem stajalištu: *The Role of Civil Society in the EC's Development Policy*, objavljenom 2002. Može se naći na: <http://www.eurostep.org/pubs/position/ge2160.pdf>.

Socijalni dijalog – izvor nadahnuća za civilni dijalog?

Socijalni dijalog se razvio na *ad hoc* osnovi u vrijeme kad se uključivanje socijalnih partnera smatralo preduvjetom za uspješno ostvarivanje unutarnjeg tržišta. Europski socijalni partneri organizirani su već nekoliko desetljeća, a od 1985. održano je nekoliko tripartitnih *summita*. Protokol o socijalnoj politici, koji je priložen Ugovoru iz Maastrichta i integriran u Ugovor iz Amsterdama, daje socijalnim partnerima pravo pregovaranja obvezujućih okvirnih sporazuma. Za socijalne partnere je to značilo pomak od *lobiranja* k *sudjelovanju* u procesu stvaranja politika.

Proces: različite vrste dijaloga i sve veća „autonomizacija“

Najšire tumačenje koncepta europskog socijalnog dijaloga odnosi se na „institucionalizirano savjetovanje socijalnih partnera od strane Komisije i drugih institucija Zajednice“:

Tripartitno dogovaranje odvija se između poslodavaca, radnika i institucija Zajednice (npr. o Europskoj strategiji zapošljavanja).

Bipartitni dijalog između poslodavaca i radnika organiziran na europskoj razini odvija se prema proceduri ustanovljenoj u člancima 138. – 139. Ugovora o EZ-u, ali i neovisno o bilo kojoj inicijativi Zajednice, temeljeći se na autonomiji socijalnih partnera. Bipartitni dijalog može dovesti do sklapanja kolektivnih europskih sporazuma. Najnovija događanja na tom području naglašavaju **sve veću autonomiju** bipartitnog dijaloga: socijalni partneri sami kreiraju plan i program svoga rada umjesto da to čini Europska komisija.

Osim djelovanja na europskoj razini, socijalni partneri igraju važnu ulogu i u **provedbi europske politike na nacionalnoj razini**. To se posebice odnosi na direktive koje su rezultat kolektivnih sporazuma na razini EU-a, koje se putem kolektivnih sporazuma mogu provesti i na nacionalnoj razini.

Odabir kriterija reprezentativnosti i akreditacije

Iako se u Ugovoru ne spominju reprezentativne organizacije, Komisija je iskoristila mogućnost postavljanja kriterija za utvrđivanje relevantnih organizacija koje mogu sudjelovati u socijalnom dijalogu. Prema kriterijima utvrđenim 1993.²⁹⁷ i 1998.²⁹⁸ reprezentativne organizacije bi trebale:

- ◆ okupljati različite sektore industrije ili specifične sektore i kategorije te biti organizirane na europskoj razini;
- ◆ sastojati se od organizacija koje su sastavni dio struktura koje okupljaju socijalne partnere u državama članicama,
- ◆ imati odgovarajuće strukture koje im omogućavaju učinkovito sudjelovanje u procesu savjetovanja.

Objavljen je iscrpan popis **organizacija koje „u potpunosti zadovoljavaju ove kriterije“**, što je zapravo predstavljalo uspostavljanje sustava akreditiranja. Trenutačno 58 organizacija ima pravo sudjelovati u europskom socijalnom dijalogu.

Glavne razlike između tih dvaju procesa

Premda se na socijalni dijalog ponekad gleda kao na izvor nadahnuća za razvoj civilnog dijaloga, potrebno je navesti sljedeće ključne razlike između tih dvaju procesa:

- ◆ dok je područje obuhvata socijalnog dijaloga uglavnom ograničeno na zapošljavanje i socijalna pitanja, kod civilnog dijaloga to nije slučaj;
- ◆ socijalni dijalog je za sada jedini proces koji ima pravni temelj u Ugovoru o EZ-u (članak 138.);

²⁹⁷ *Communication concerning application of the Agreement on Social Policy*, COM (93) 600 final, Bruxelles, 14. prosinca 1993.

²⁹⁸ Priopćenje, 20. svibnja 1998.: *Adapting and promoting the social dialogue at Community level*.

- ◆ za razliku od civilnog dijaloga, socijalni dijalog je organiziran na temelju kriterija reprezentativnosti i akreditiranja;
- ◆ dok socijalni dijalog obilježava sve veće osamostaljivanje socijalnih partnera od europskih institucija, civilni dijalog se uglavnom razvio između organizacija civilnog društva i institucija. Međutim, čini se kako se sličan trend razvija i kod civilnog dijaloga, koji u nekim područjima politika obilježava tendencija k samoregulaciji (iako neki dovode u pitanje doprinos samoregulacije jačanju participativne demokracije).

