

Sena Marić, viša istraživačica
Srđan Majstorović, predsednik Upravnog odbora

Transparentnost i tajnost u pregovorima o pristupanju EU

Vreme (je) za preispitivanje postojećih praksi u Srbiji

Sažetak

U ovom tekstu tvrdi se da trenutna dinamika pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, kao i postojeći modeli interakcije između Vlade, civilnog društva i Evropske komisije nisu dovoljno podsticajni činioci za brz i održiv progres na evropskom integracionom putu. Srbija treba da uveća napore kako bi dalje izgradila svoje institucionalne kapacitete i da ponovo osmisli delotvorne mehanizme za činjenično utemeljeno i inkluzivno kreiranje javnih politika. U ovom smislu dijalog Vlade i civilnog društva¹, kao i transparentnost u procesu pristupanja, predstavljaju osnovne preuslove. Srbija može i treba da uradi više kako bi ostvarila date preuslove ukoliko želi da efikasno primeni zakonodavstvo usklađeno sa evropskim komunitarnim pravom (acquis) i osigura zajedničko vlasništvo (čitaj: učesće), u kojem su građani svesni i informisani o koristima i ograničenjima članstva u EU. Ovo zahteva preosmišljanje odnosa između države i organizacija civilnog društva (OCD) putem izgradnje uzajamnog poverenja i putem podizanja uspostavljenih modela saradnje na viši nivo. Evropska komisija / EU treba da razmotri mogućnost objavljivanja rezultata istraživanja svojih stručnjaka, kao i inherentno ekskluzivnih peer review misija objavljenih u formi internih izveštaja odabranih eksperata – široj javnosti, i to u cilju stvaranja i održavanja pritiska na izvršnu vlast Srbije na tragu predstojeće zahtevnije faze u pregovaračkom procesu. Ovo bi pomoglo da se javna debata o pitanju članstva Srbije u EU učini transparentnijom i utemeljenoj na činjenicama, ojačavajući na ovaj način legitimnost celokupnog integracionog procesa.

Predstojeći period deluje obećavajuće u pogledu težnji Srbije da postane članica EU kako se politika proširenja oprezno penje na lestvici agende EU. Najava Evropske komisije koja se tiče konkretne moguće godine sticanja punopravnog članstva² i predstojeći bugarski i austrijski programi predsedavanja³ izgleda da stavljaju novi fokus na naš region. Pomnija pažnja EU na proširenje na Zapadni Balkan, međutim, nije sasvim u skladu sa trenutnim tempom reformi u Srbiji. Uprkos tome što je jedna od predvodnica u regionu, integracioni naponi Srbije sve više se kritikuju. Srpske organizacije civilnog društva (OCD) najglasnije su po pitanju onoga što vide kao neuspeh Vlade da ostvari rezultate i održi konstruktivnu saradnju sa njima. Ovo je naročito problematično kada je reč o Poglavljima 23 i 24 pristupnih pregovora, koja pokrivaju oblasti koje se odnose na vladavinu prava, napredak u kojima je osnovni uslov napretka ka članstvu u EU.

U ovoj raspravi tvrdi se da trenutna dinamika u pregovorima o pristupanju Srbije Evropskoj uniji i postojeći modusi interakcije srpske Vlade, civilnog društva i Evropske komisije (EK) nisu podsticajni za brz i održiv napredak na putu ka EU.

Srbija treba da ubrza i ojača napore da izgradi svoje institucionalne kapacitete i preosmisli mehanizme za inkluzivno i na činjenicama zasnovano kreiranje javnih politika. Otvoren dijalog između Vlade i civilnog društva⁴, kao i transparentnost u procesu pristupanja, u ovom smislu predstavljaju osnovne preuslove.

1. Organizacije civilnog društva (OCD) uzimaju se u ovom tekstu u najširem smislu uključujući ne-državne, neprofitne i strukture koje nisu stranački određene, organizacije zajednica, nevladine organizacije, organizacije oformljene na bazi veroispovesti, fondacije, istraživačke institucije, saradnje, profesionalna i poslovna udruženja, trgovinske zajednice, organizacije poslodavaca, nezavisne i neprofitne medije. Vidi: EU Communication The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations, 12.09.2012., str. 3, dostupno na: http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/EU-Communication-Engagement-with-civilsociety-September-2012.pdf
2. Pismo o namerama (The Letter of Intent) koje prati obraćanje predsednika Komisije „Stanje Evropske Unije“ iz septembra 2017. predviđa usvajanje Strategije za uspešno pristupanje Srbije i Crne Gore kao predvodnica na Zapadnom Balkanu, sa naročitim naglaskom na vladavinu prava, osnovnim pravima, borbi protiv korupcije, kao i opštoj stabilnosti regiona, što je inicijativa sa perspektivnom postignuća u 2025. godini. Objavljivanje ovog dokumenta najavljeno je za februar 2025. Vidi: str. 10, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letterof-intent-2017_en.pdf). U izjavi od 8. novembra 2017, predsednik EK Juncker izjavio je da očekuje da će Srbija postati članica EU čak i pre 2025. (<http://bit.ly/2n2q42p>)
3. Vidi, na primer: RTS, Enlargement Priority for Bulgarian Presidency, 25th July 2017, <http://bit.ly/2zqVwJ6> and Danas, CEP: A Chance for Serbia, 16th November 2017, <http://bit.ly/2i5W9EB>
4. Organizacije civilnog društva (OCD) uzimaju se u ovom tekstu u najširem smislu uključujući ne-državne, neprofitne i strukture koje nisu stranački određene, organizacije zajednica, nevladine organizacije, organizacije oformljene na bazi veroispovesti, fondacije, istraživačke institucije, saradnje, profesionalna i poslovna udruženja, trgovinske zajednice, organizacije poslodavaca, nezavisne i neprofitne medije. Vidi: EU Communication The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations, 12.09.2012., str. 3, dostupno na: http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/EU-Communication-Engagement-with-civilsociety-September-2012.pdf

Značajnija uloga civilnog društva da podrži nepovratnost (dugotrajnost) reformi

Vodeći se prema već naučenom iz prethodnih talasa proširenja, EU je revidirala svoju strategiju prema državama Zapadnog Balkana koje teže članstvu, kako u smislu prioritarnih politika, tako i u pogledu metodologije primenjene za procenu (stepena) ispunjenosti kriterijuma za članstvo. Kada je reč o prvom aspektu, donela je snažniji fokus na vladavinu prava, javnu upravu i ekonomsko upravljanje kao na svojevrstne potporne „stubove“ procesa proširenja. Kada je reč o novouvedenoj metodologiji, ona je omogućila EU da (pr)oceni napredak države ne samo bazirajući se na usaglašenosti sa komunitarnim pravom, već uzimajući u obzir i sposobnost (potencijalne) države kandidatkinje da implementira i sprovede usvojene zakone putem administrativnih i sudskih struktura. Prethodno iskustvo sa državama članicama koje je donelo nazadovanje u ključnim oblastima u postpristupnom periodu, navelo je EU da stavi naglasak na razvoj i ulogu sektora civilnog društva, kao horizontalnog i utoliko sveobuhvatnog faktora koji može da doprinese održivosti procesa, pojačavajući i negujući „razumevanje i inkluzivnost reformi koje prate pristupanje“.

Prethodno iskustvo sa državama članicama koje je donelo nazadovanje u ključnim oblastima u postpristupnom periodu, navelo je EU da stavi naglasak na razvoj i ulogu sektora civilnog društva, kao horizontalnog i sveobuhvatnog faktora.

U skladu sa ovim, podrška EU civilnom društvu vremenom je povećana, čineći Uniju najvećim donatorom navedenom sektoru na Zapadnom Balkanu.⁶ Takođe, godine 2015. Komisija je usvojila primereniji i transparentniji stil izveštavanja o stanju stvari u odnosu na reformsku agendu u različitim zemljama Zapadnog Balkana, potpomažući ovako veću mogućnost učešća civilnog društva u regionu.⁷

Politika uslovljavanja EU igrala je značajnu ulogu u zagovaranju većeg učešća OCD-a u pristupnom procesu, podstičući srpske vlasti na interakciju sa ovim sektorom povodom svih pitanja koja su u opsegu pregovora o pristupanju, i to u dosta većem obimu nego što je to slučaj sa problemima koji se ne odnose neposredno na EU. Osnivanje Nacionalnog konventa o Evropskoj Uniji

Politika uslovljavanja EU igrala je značajnu ulogu u zagovaranju većeg učešća OCD-a u pristupnom procesu, podstičući srpske vlasti na interakciju sa ovim sektorom povodom svih pitanja koja su u opsegu pregovora o pristupanju, i to u dosta većem obimu nego što je to slučaj sa problemima koji se ne odnose neposredno na EU.

(NKEU) kao sveobuhvatnog foruma za učešće OCD-a i profesionalnih udruženja u procesu pristupanja Srbije EU jeste institucionalizovalo saradnju države i OCD-a 2014. godine, međutim, i dalje ne postoje obavezujući pravni i institucionalni mehanizmi koji garantuju obavezujuće učešće OCD-a donošenju odluka na opštem nivou.⁸

5. Evropska komisija, Strategija proširenja 2015-20, str. 5, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf
 6. Sveukupno, između 2007. i 2013, organizacije civilnog društva (OCD) primile su gotovo €190 miliona od IPA fonda (Instrument za prepristupnu pomoć, Instrument for Pre-Accession Assistance), kao i više od €35 miliona od Evropskog instrumenta za demokratiju i ljudska prava (European Instrument for Democracy and Human Rights), u poređenju sa €27 miliona za period 2005-2007. Izdavanja Instrumenta za civilno društvo (Civil Society Facility) za period 2014-2015 iznosila su €68,7 million, dok su ona za period 2016-2017 za Zapadni Balkan i Tursku povećana za 27% u poređenju sa izdacima za 2014-2015. Vidi: European commission (2013) Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, p.9, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf; European Commission (2016) Implementing decision of 20.7.2016 adopting a civil society facility and media programme for the years 2016-2017 under the instrument for pre-accession assistance, pp.3-4, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2016/ipa_ii_2016-038-960_2017-038-96_civil_society_facility_and_media_programme.pdf; And O'Brennan J. (2013) The European Commission, Enlargement Policy and Civil Society in the Western Balkans. In: Bojicic-Dzelilovic V., KerLindsay J., Kostovicova D. (eds) Civil Society and Transitions in the Western Balkans. New Perspectives on South-East Europe Series. Palgrave Macmillan, London, p.30.
 7. And O'Brennan J. (2013) The European Commission, Enlargement Policy and Civil Society in the Western Balkans. In: Bojicic-Dzelilovic V., KerLindsay J., Kostovicova D. (eds) Civil Society and Transitions in the Western Balkans. New Perspectives on South-East Europe Series. Palgrave Macmillan, London, p.30.
 8. Dimitrova, Antoaneta L.: The EU's Evolving Enlargement Strategies: Does Tougher Conditionality Open the Door for Further Enlargement?, No. 30, July 2016, "Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond" (MAXCAP), p.11., dostupno: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_30.pdf
8. Prema Vladinom Poslovniku, javna debata sa zainteresovanim stranama održava se jedino u fazi izrade nacrtu zakonodavnog procesa, što znači da spoljne zainteresovane strane nemaju priliku da intervišu u ciklusu kreiranja politika prije perioda konsultacija o konačnom nacrtu novog zakona, što im zapravo onemogućuje da utiču na razvoj politika od početne i ključne faze. Štaviše, konsultativna procedura putem javne debate nije obavezujuća, što znači da njena realizacija u potpunosti zavisi od dobre volje relevantnih institucija. Vlada je donela Smernice za saradnju sa civilnim društvom, koje takođe nisu obavezujuće. Samo postojanje ovog dokumenta OCD često koriste da navedu Vladu da uključi ovaj sektor intenzivnije u proces kreiranja politika.

Shodno ovome, učešće civilnog sektora u kreiranju javnih politika u Srbiji može u osnovnim crtama da se odredi kao ad hoc, reaktivno i neblagovremeno.

Prve pozitivne razmene između države i civilnog sektora u okviru otvaranja pregovaračkih poglavlja pokazale su svoj potencijal da u potpunosti preokrenu uopšteno uzevši nedostatne modele saradnje.

Uprkos navedenom, prve pozitivne razmene između države i civilnog sektora u okviru otvaranja pregovaračkih poglavlja pokazale su svoj potencijal da u potpunosti preokrenu uopšteno uzevši nedostatne modele saradnje. NKEU je dao nadu u ponovno uspostavljanje saradnje između države i civilnog sektora u Srbiji na zdravijim osnovama. Konkretnije, NKEU je zadobila formalnu ulogu u procesu formulisanja pozicija i skiciranju dokumenata koji se odnose na otvaranje pregovaračkih poglavlja (to će reći, akcionih planova i pregovaračkih pozicija)⁹. Nakon otvaranja pregovaračkih poglavlja, Pregovarački tim na inicijativu NKEU informiše zainteresovanu javnost o toku i sadržini procesa pristupanja u svrhu njegovog kvalitetnijeg praćenja.¹⁰

Ova platforma je do sada bila najaktivnija u sklopu radnih grupa za Poglavlje 23 i Poglavlje 24. U pripremi za otvaranje navedena dva poglavlja, OCD su mogle da prate proces analize pravnih tekovina (tzv. proces *screeninga*) uživo iz Beograda; mogle su da pohađaju predavanja i učestvuju u radionicama organizovanim u cilju unapređenja njihovog znanja o sadržaju i suštini ova dva poglavlja i celokupnih pregovora o pristupanju; mogle su da dobiju i da pruže feedback u vezi sa nacrtom akcionih planova (AP), kao i da budu očevidci unošenja sopstvenih sugestija u dve finalne verzije datih dokumenata. Nadalje, Vladina Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom priredila je brojne konsultacije i aktivnosti za izgradnju kapaciteta, naročito u oblastima koje se tiču Poglavlja 23 i 24, što je vidno doprinelo uspostavljanju uzajamnog poverenja i sadržajnije saradnje. Slični modeli interakcije Vlade i civilnog društva javili su se i u kontekst otvaranja narednih poglavlja pristupnih pregovora. U ovim slučajevima su se, pri tom, civilni službenici iz relevantnih ministarstava redovno odazivali i učestvovali na sastancima NKEU, organizovanim od strane njegovih aktivnijih radnih grupa. Od svog osnivanja, članovi 21 radne grupe NKEU organizovali su preko 200 sastanaka i javnih događaja, uz učešće više od 2500 predstavnika OCD-a, državnih vlasti, medija, poslovnih udruženja itd.¹¹

Treba, međutim, istaći da je odziv viših funkcionera u ovakvim okupljanjima do sada bio manje vredan hvale, budući da se njihovo uključivanje u pomenuti forum zadržalo na nivou formalne podrške, uz minimalno interesovanje za istinsko praćenje diskusija. Ipak, uspostavljene pozitivne prakse sugerišu da razmena informacija, odnosno otvoren i inkluzivan proces pridruživanja EU može da bude na delu i ostvariv u Srbiji.



9. Odluka Odbora za Evropske integracije (4. jun 2014. godine) glasi da će Odbor razmotriti sugestije, inpute i preporuke NKEU-a pre razmatranja pregovaračkih pozicija. Vidi Proceduru razmatranja predloga pregovaračke pozicije u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, str. 2, paragraf 4, dostupno na: <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/08/Odluka.pdf>; zaključak Vlade donet 13. avgusta 2015. o ulozi nadležnih institucija o formulisanju pregovaračkih pozicija propisuje da pregovarački tim konsultuje NKEU i Privrednu komoru Srbije kada priprema pregovaračke pozicije. Vidi: http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2015/08/zakljucak_pregovaračke_pozicije_13_08_15.pdf¹⁰. Decision on Establishment of Negotiating Team, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2015/08/odluka_pregovarački_tim_15.pdf
10. Odluka o uspostavljanju pregovaračkog tima, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2015/08/odluka_pregovarački_tim_15.pdf
11. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Knjiga preporuka za 2016-2017, str. 6, dostupna na: <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2017/10/Knjiga-preporuka-NKEU-2016-2017.pdf>

Kada pozivi na transparentnost nailaze na opskurnu realnost

Mada su se sastanci Vlade i OCD-a održavali redovno od otvaranja Poglavlja 23 i 24 godine 2016, njihov kvalitet postepeno je erodirao, budući da su se državni predstavnici vratili pukom ispunjavanju formi. Naime, kako se ispostavilo da je sprovođenje mera propisanih akcionim planovima za Poglavlja 23 i 24 daleko izazovnije od priprema za otvaranje datih poglavlja, državni akteri postali su manje skloni deljenju informacija o stvarnom stanju stvari sa predstavnicima organizacija civilnog društva. Uistinu, kvartalni i polugodišnji izveštaji Vlade o implementaciji akcionih planova za Poglavlja 23 i 24 ne pružaju sadržajne, pouzdane i proverljive podatke pomoću kojih bi civilno društvo moglo da detaljnije ispita državne autoritete, obezbedi plodotvoran doprinos i obavestava širu javnost. Koalicija prEUgovor, koja okuplja OCD-e zadužene za praćenje oblasti pokrivenih poglavljima 23, 24 i 35, i Komitet pravnika za ljudska prava (Lawyer's Committee for Human Rights - YUCOM), OCD koja koordiniše NKEU radnu grupu za poglavlje 23, bili su naročito otvoreni u vezi sa ovim problemom.¹²

Stiče se utisak da delovi srpske administracije ne sagledavaju zadatke procesa pristupanja EU kao svoje prioritete, već kao dodatni teret.

Ministarstvo pravde Republike Srbije i Ministarstvo unutrašnjih poslova, koja koordinišu dve pregovaračke grupe za Poglavlja 23 i 24, tvrde da se suočavaju sa poteškoćama prilikom prikupljanja podataka od relevantnih institucija. Sledstveno ovome, izveštaji o implementaciji akcionih planova manjkavi su u pogledu svoje informativnosti. Ovo pothranjuje utisak da delovi srpske administracije ne sagledavaju zadatke procesa pristupanja EU kao svoje prioritete, već kao dodatni teret.

Tenzije prouzrokovane stalnim i ponavljanim zahtevima organizacija civilnog društva za pristupom podacima o konkretnoj ostvarenosti ciljeva propisanih akcionim planovima kulminirale su na jesen 2017, kada je došlo do razmene oštrih stavova. Ministarstvo za evropske integracije i Pregovarački tim reagovali su negativno na kritike sadržane u alternativnom izveštaju (tzv. shadow report) koji je sačinio prEUgovor.¹³ Pomenuta koalicija doskočila im je tvrdnjom da nije primila odgovore na 179 pitanja, neophodne za procenu delotvornosti dosadašnjih rezultata koji se odnose na obaveze predviđene Poglavljima 23 i 24.¹⁴ NKEU je stala na stranu prEUgovora, podsećajući da pristup informacijama

od javnog značaja spada među univerzalne te utoliko neporecive principe i ističući da je valjano argumentovana kritika deo zdravog i plodotvornog dijaloga.¹⁵ U isto vreme, grupa istaknutih OCD-a i stručnih organizacija uključenih, u savetodavnoj ulozi, u ustavne reforme (poduvat predviđen akcionim planom za Poglavlje 23), odlučile su da napuste čitav proces usled upornih odbijanja Ministarstva pravde da razmotri sačinjene predloge i da time pokaže iskrenu spremnost na otvoreni dijalog.¹⁶

Dok sektor civilnog društva želi da iskoristi proces pristupanja kako bi se uključio u otvorenu raspravu sa Vladom o pitanjima koja se odnose na pregovore, ali i o temama koje prevazilaze njihov opseg, izvršna vlast čini se rešenom da zauzme minimalistički pristup, koji se ogleda u isključivom fokusu na zahteve EU i na mere propisane akcionim planovima.

Čini se da je Vlada kooperativnija sa NKEU-om nego u kontaktu sa ostalim OCD platformama. Ovo ne iznenađuje, imajući u vidu da je NKEU jedina platforma sa kojim su državne vlasti formalno obavezane da komuniciraju u toku procesa pristupanja EU. Međutim, sama činjenica da pojedini OCD-i nisu deo NKEU ne bi trebalo da opravda nesklonost Vlade da pruža odgovor na njihove komentare, nedoumice i zahteve, ukoliko je njena predanost i obavezanost na saradnju sa OCD-om autentična.

Nameće se utisak da su u sadašnjem trenutku Vlada i znatan deo civilnog društva u Srbiji nesposobni da razumeju jedni druge i da veruju jedni drugima.

12. Vidi, na primer, poslednji alternativni izveštaj Preugovora, str. 5, oktobar 2017, dostupno na: <http://bit.ly/prEUgovorReport2017Oct>

13. Izjava za štampu Ministarstva za evropske integracije, 25. oktobar 2017. <http://www.mei.gov.rs/srl/vesti/1171/189/335/detaljnije/mei-da-suhiteli-dapitaju-dobili-bi-odgovore/>

14. Izjava Preugovora 27. oktobra 2017, <http://bit.ly/179Questions0Answers>

15. Izjava za štampu NKEU-a o alternativnom izveštaju koji je pripremio Preugovor, <http://eukonvent.org/saopstenje-povodom-alternativnog-izvestavanjao-napretku-u-procesu-pristupanja-srbije-evropskoj-uniji/>

16. Zajednički dopis strukovnih i udruženja koja se zalažu za vladavinu prava u savetodavnom postupku za ustavne amandmane, 30. oktobar 2017, <http://bit.ly/2ziok6D>

Dok sektor civilnog društva želi da iskoristi proces pristupanja kako bi se uključio u otvorenu raspravu sa Vladom o pitanjima vezanim za pregovore, ali i o temama koje prevazilaze opseg kriterijuma propisanih od strane EU, izvršna vlast čini se rešenom da zauzme minimalistički pristup, koji se ogleda u isključivom fokusu na zahteve EU¹⁷ i na one propisane akcionim planovima. U ovom smislu obe strane brane sopstvena opredeljenja. OCD sagledava proces pristupanja kao sredstvo za ulaganje u dugoročni boljitak države. Mada deklarativno posvećena istom cilju, Vlada deluje preokupirano obimom posla koji joj sleduje, predstojećim rokovima, ispunjavanjem konkretnih rezultata, kao i kratkoročnim obećanjima, koja često idu na uštrb kvaliteta i otvorenosti.¹⁸ Potom, praksa sazivanja vanrednih izbora, onako kako to pogoduje političkom establishmentu, nije ohrabrujuća kada se imaju u vidu teški i mnogobrojni zadaci koji nam predstoje u procesu, budući da Narodna skupština nije u mogućnosti da vrši svoju zakonodavnu dužnost u periodu smene dva vladina mandata, što znatno odlaže završavanje obaveza propisanih akcionim planovima.

Ukratko, uprkos uvođenju strožeg i inkluzivnijeg pristupa u proces pristupanja, tekući pregovori Srbije na Poglavljima 23 i 24 otkrivaju diskrepanciju između očekivanja EU postavljenih u strateškim dokumentima, s jedne strane, i stvarnosti na terenu u državi, sa druge. Proteklih decenija srpske vlasti zabeležile su skromne rezultate u oblastima koje pokrivaju ova poglavlja, a njihovo otvaranje nije dovelo do osetnog ubrzanja reformi. Izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije potvrđuju sledeće: u vremenskom okviru 2006-2016, pozamašan broj preporuka i problema, tj. stavki na kojima treba da se radi ponavljalo se verbatim iz godine u godinu.¹⁹ Pored ovoga, pokazatelji kao što su Freedom House, Bertelsmann Transformation Index (BTI) ili Svetska banka, čak i danas (nastavljaju da) beleže stagnaciju, ako ne i nazadovanje po pitanjima koja se tiču vladavine prava u Srbiji.²⁰ Trenutna situacija nepovoljna je za sve uključene strane, ubrajajući ovde i EU, koja će možda biti svedok dalje erozije sopstvenog kredibiliteta u Srbiji, imajući u vidu nedostatak javnih diskusija o Uniji koje bi bile zasnovane na činjenicama. Štaviše, veći deo populacije u Srbiji uporno tumači obavezu ispunjavanja uslova za članstvo u EU kao ucenjivanje²¹, dok rastući deo populacije percipira suočavanje EU sa vodećom političkom elitom kao odveć blago, uprkos jasnim znacima demokratskog nazadovanja u državi.²² Sa svoje strane, srpske vlasti propuštaju priliku da iskoriste sve kapacitete pristupne faze kako bi oblikovali i javno promislili buduće mesto Srbije u EU.

Trenutna situacija nepovoljna je za sve uključene strane, ubrajajući ovde i EU, koja će možda biti svedok dalje erozije sopstvenog kredibiliteta u Srbiji, imajući u vidu nedostatak javnih diskusija o Uniji koje bi bile zasnovane na činjenicama.

Kao što iskustvo nekih bivših država kandidatkinja pokazuje, pregovori o pristupanju mogu znatno da potpomognu državi u pripremljenoj fazi kako bi bila spremna da valjano učestvuje i brani svoje nacionalne interese u Savetu Evropske unije, nakon stupanja u članstvo.²³

17. U poređenju sa prethodnim talasima proširenja, EK je uvela merila koja uslovljavaju otvaranje i zatvaranje najsloženijih pregovaračkih poglavlja.
18. Godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije uvek iznova ističu problem prekomerne upotrebe hitnog postupka u usvajanju novih zakona. Poslednji Izveštaj, za 2016. godinu, po prvi put prepoznaje problematičan kompromis između uskih rokova predviđenih za usaglašavanje sa komunitarnim pravom i kvaliteta usvojenog zakonodavstva. Naglašavajući zajedničko učešće u kreiranju javnih politika, Komisija pokazuje da je izvukla pouke iz prethodnih iskustava, budući da je promenila svoj pristup i počela da obraća više pažnje na suštinski važan angažman civilnog društva i trećih stranaka u regionu u procesu kreiranja javnih politika.
19. Analiza sprovedena u okviru projekta Benchmarking for EU Reform – How Effective?, koji CEP sprovodi u okviru TEN-a (Think for Europe network). Vidi: <http://ten.europeanpolicy.org/benchmarking-for-eu-reform-how-effective-bencher/> Konačni rezultati biće objavljeni u martu 2018.
20. Ovaj negativni trend stagnacije potvrđen je BTI indeksom, prema kojem Srbija nije ostvarila napredak u pogledu nezavisnosti sudske grane vlasti tri puta uzastopno, sa postojećim rezultatom 6 (na lestevici od 0 do 10, na kojoj 10 predstavlja najbolju ocenu), dok je sudeći prema indeksu Freedom House-a koji se odnosi na sudski okvir i na nezavisnost Srbija nazadovala od 4.25 ka 4.50 u periodu 2006-16 (1 predstavlja najviši nivo demokratskog napretka, a 7 najniži). Opsežno istraživanje zadovoljstva zainteresovanih strana sudskim sistemom, koje je Svetska banka objavila 2014, a sprovedla u periodu 2009-2013, pokazalo je da su iskustva pružalaca usluga (sudija i tužilaca) vremenom postala negativnija. Vidi: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2171121>. Kao što su pokazala istraživanja javnog mnjenja sprovedena na polugodišnjem nivou od strane Ministarstva za evropske integracije (pređašnje Kancelarije za evropske integracije pri Vladi Republike Srbije). Vidi <http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/nacionalna-dokumenta/istrazivanja-javnog-mnjenja>
22. Pored redovno artikuliranih strepnji OCD-a i stručnjaka, zanimljivo je bilo primetiti da su glavni kandidati opozicije u poslednjim predsedničkim izborima održanim proleća 2017, koji su (od)uvek bili proevropski nastrojeni, takođe zamerali EU što slepo podržava tadašnjeg srpskog predsednika.
23. Vidi: M. Lazarevic et al., Policymaking and EU accession Negotiations: Getting Results for Serbia, European Policy Centre – CEP, Belgrade, 2013

Paradoksalno, uprkos insistiranju na povećanoj „transparentnosti delovanja Vlade“, u državama koje teže članstvu, EU nehotično, tj. posredno pomaže Vladi da marginalizuje javni pritisak time što čuva važne informacije o stvarnom stanju stvari ekskluzivno za službenike Vlade.

Da li je ključ delimično i u rukama EU?

Imajući u vidu razvoj pristupa Evropske unije prema državama koje teže članstvu, dodatni faktor koji može da pomogne da se shvate skromni rezultati reformi koje vode ka članstvu u EU može da se locira upravo u ograničenim mogućnostima organizacija civilnog društva (OCD) da delotvorno pozovu vlasti na odgovornost. Mada u određenim specifičnim oblastima OCD-u možda nedostaje stručnost i veština da efikasno prati proces pristupanja, u oblastima koje pokrivaju Poglavlja 23 i 24 stepen iskustva u sektoru je mnogo veći. S ovim u vezi, glavne prepreke za analizu procesa od strane civilnog društva predstavljaju ograničen pristup (stručnim) nalazima i podacima o stvarnoj ispunjenosti obaveza članstva.

Kako bi civilno društvo ispunilo svoju ulogu, što znači aktivno doprinelo kreiranju javnih politika, ispitalo delovanje državnih i lokalnih vlasti, i komuniciralo sa javnošću, ono mora da se osloni ne samo na dostupne podatke, već i na sopstvene nalaze.

Paradoksalno, uprkos insistiranju na povećanoj „transparentnosti delovanja Vlade“²⁴, u državama koje teže članstvu, EU nehotično, tj. posredno pomaže Vladi da marginalizuje javni pritisak time što čuva važne informacije o stvarnom stanju stvari ekskluzivno za službenike Vlade. Konkretno, kada EU ocenjuje ispunjenost kriterijuma za Poglavlja 23 i 24, ona se samo delimično oslanja na podatke sadržane u Vladinim izveštajima o implementaciji AP-ova. Umesto ovoga, ona osnovni izvor informacija, na osnovu kojeg formuliše argumente i zaključke koji se onda unose u zvanični dokument, crpi iz stručnih i tzv. *peer-review* misija koje izaslanici EU sprovode u državi kandidatkinji. Ove operacije održavaju se periodično s namerom prikupljanja činjenica o određenim politikama. Urađena analiza potom postaje deo autoritativnog izveštaja, čiji pristup je zabranjen očiju javnosti, koji može da imati važan uticaj na buduću stav EU o određenom problemu. Ovi izveštaji predstavljaju dragocen izvor podataka jer su sveobuhvatni i detaljni, budući da sadrže podatke prikupljene od svih relevantnih aktera, ponajpre službenika izvršne vlasti, koji imaju pristup primarnom izvoru informacija i voljni su da prikažu pravo stanje stvari.²⁵ U tradiciji *peer review* misija,



svaki izveštaj prolazi kroz procedure provere činjenica od strane intervjuisanih stručnih sagovornika, sa kojima se eksperti susreću tokom procesa prikupljanja podataka, kako bi osigurali najveću moguću tačnost i iscrpnost. Kao takvi, oni pružaju znatno sadržajnije uvide u poređenju sa javno dostupnim izveštajima o napretku pojedinačnih država koje objavljuje Evropska komisija, na koje može da se gleda kao na više političke i „diplomatske“ verzije stručnih izveštaja.

Međutim, kako bi civilno društvo ispunilo svoje funkcije, što znači aktivno doprinelo kreiranju javnih politika, ispitalo delovanje državnih i lokalnih vlasti, i komuniciralo sa javnošću, ono mora da se osloni ne samo na javno dostupne podatke, već i na sopstvene nalaze.

24. Evropska komisija, Strategija proširenja i glavni izazovi 2013-2014, str. 9, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf

25. Dugogodišnji državni službenici u administraciji Srbije potvrdili su činjeničnu potkrepljenost izveštaja. Vlada Republike Srbije podnosila je tačne podatke o stanju stvari u oblasti javne politike koja je predmet izveštaja, tj. *peer review* stručne misije, kako bi održala ugled kredibilnog partnera.

Imajući u vidu oskudnost informacija sadržanih u dokumentima Vlade i opštem karakteru zvaničnih izveštaja EK o napretku države, sektor je zapravo umnogome zavistan od spremnosti državnih vlasti da se angažuju kroz otvoreni dijalog. Kada je dijalog iz bilo kojih razloga preprečen, organizacije civilnog društva ostaju uskraćene za vredan izvor koji bi im omogućio da utemeljeno i delotvorno kritikuju Vladu, kao i da detaljnije analiziraju njen rad i obezbede pouzdane informacije javnosti.

Imajući u vidu oskudnost informacija sadržanih u dokumentima Vlade i opštem karakteru oficijelnih izveštaja EK o napretku države, OCD su zapravo umnogome zavisne od spremnosti državnih vlasti da se angažuju kroz otvoreni dijalog. Kada je dijalog iz bilo kojih razloga preprečen, organizacije civilnog društva ostaju uskraćene za vredan izvor koji bi im omogućio da utemeljeno i delotvorno kritikuju Vladu, kao i da analiziraju njen rad i obezbede pouzdane informacije javnosti.

Posledično, opisana situacija čini da Vlada bude odgovornija Evropskoj uniji nego svojim građanima – građanima Srbije – što je diametralno suprotno ciljevima i logici procesa pristupanja EU.²⁶ Dokle god informacije u vezi sa pregovorima o pristupanju nije obznanjen široj javnosti i dok EU ne poseže za novim oruđima koja bi nadišla njen postojeći instrumentarij, Vlada neće biti odveć motivisana da odgovori na zahteve OCD-a za transparentnošću i otvorenošću.

Svakako, žeđ javnosti za transparentnošću u procesu pristupanja već je uzrokovala objavljivanje ključnih delova pregovaračkih stavova Srbije, kao i sve polugodišnje izveštaje EK o pregledu stanja u Poglavljima 23 i 24 (tzv. *Non-Papers*). Ova nova praksa, koju je uvela nekadašnja Kancelarija za evropske integracije Srbije (danas Ministarstvo za evropske integracije) veoma je pohvalna. Štaviše, ovakva praksa stimulisala je debate o progresu na integracionom putu koji su ostvarile država, OCD sektor i zvaničnici EU budući da su one postale ostrašćenije i substantivnije.

Kako bi se unapredila ovakva situacija, stručne i peer review izveštaje koji se odnose na Poglavlja 23 i 24 treba učiniti dostupnim javnosti.

Šta dalje?

Kako bi se unapredila ovakva situacija, stručne i peer review izveštaje koji se odnose na Poglavlja 23 i 24 treba učiniti dostupnim javnosti. Ovo bi predstavljalo pozitivan korak u pravom smeru. Crna Gora je nedavno počela da praktikuje upravo navedeno, posle dvogodišnje „bitke“ OCD-a sa crnogorskom Vladom i sa EK.²⁷ Evropska komisija treba da se saglasi da i u Srbiji otvori date dokumente za javnu analizu, a srpska Vlada treba da u istinskom duhu transparentnosti inicira i podstakne ovaj potez. Da bi zaštita bila zagarantovana, identitet autora mogao bi da ostane skriven, a oporuka unesena da naglasi kako iznesene preporuke nisu obavezujuće niti za EU, niti za srpsku Vladu. Dozvoliti civilnom društvu da upotpuni svoje sopstvene nalaze onima iz stručnih izveštaja značilo bi učiniti logičan i očekivan korak unapred, kako bi on stvorio dodatni pritisak na Vladu da dostavi rezultate. Štaviše, ovakav korak politički bi osnažio civilno društvo, podstičući ga da obezbedi svoj doprinos u kreiranju javnih politika i poveća svest ljudi o neophodnim reformama za pridruživanje EU. Istovremeno, ovakav potez pobudio bi OCD da poboljša kvalitet svog rada, povećavajući na ovaj način i svoju legitimnost. Inkluzivan proces pristupanja koji je uz to zasnovan na činjenicama pre će dovesti do trajnog i nepovratnog usvajanja standarda EU. Na duže staze, dobrobit ovakvog poteza osetile bi i države članice EU, koje bi bile bolje opremljene da brane proširenje u svojim domaćim okruženjima, zasnovano da stvarnim dokazima da je kvalitet reformi sproveden u Srbiji veći.²⁸



26. Milena Lazarevic, Corina Stratulat, *Balkan Enlargement and the Politics of Civic Pressure: the Case of Public Administration Reform Sector*, European Policy Centre (EPC), Think for Europe Network, oktobar 2017, dostupno na: http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=3&pub_id=7980

27. Počevši od aprila 2017, Ministarstvo za evropske poslove obezbeđuje pristup stručnim / peer review izveštajima, ali jedino pošto zainteresovana stranka podnese zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Izveštaji mogu da se nađu ovde: <http://www.mep.gov.me/informacije/spi?pagerIndex=3>

28. Poslednje istraživanje Eurobarometra koje je sadržalo pitanja o proširenju pokazuje da su građani EU pretežno nenaklonjeni budućem proširenju (49%), naročito u Nemačkoj (71% građana protiv budućeg proširenja), Francuskoj (69%) i Austriji (67%). Vidi: Eurobarometer Standard 81, jun 2014, str. 143-144, dostupno na: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdfpubl_en.pdf

Očividno, ovaj predlog počiva na pretpostavci da su i srpske vlasti i EK/EU voljni da predstave činjenice u pravom svetlu, čak i kada postoji opravdana sumnja da predočene informacije neće biti pozitivno prihvaćene u javnosti. Međutim, ako pomenuti izveštaji izgube na svojoj ošttrini i preobrazu se u dokumente tipa izveštaja o napretku države, ovo bi moglo da signalizuje da ni EU ni Srbija nisu spremne da preispitaju nijanse između transparentnosti i otvorenog dijaloga, s jedne strane, i diskrecije, s druge. Pregovori o pristupanju EU bez sumnje jesu osobena vrsta dijaloga između atipične međunarodne organizacije i države koja hoće da joj se pridruži. Za razliku od klasičnih pregovora između dva međunarodna aktera, gde niti jedan nema nameru da razotkrije svoju poziciju u punoj svetlosti, logika pregovora o pristupanju EU upravo je suprotna. Zapravo, obe ugovorne stranke dele interes da država koja teži članstvu ostvari potpunu usaglašenost sa kriterijumima članstva u EU i postigne u ovom smislu neosetan prelazak u klub članica EU. Stoga je na obostranu korist da se za pregovaračkim

stolom nastavi sa upražnjavanjem iskrenog i transparentnog procesa. Ukoliko EU ne usavrši uspostavljene prakse, njen „novi pristup“ proširenju rizikuje da ostane jalov i repetitivan u lošem smislu ponavljanja grešaka iz prethodnih proširenja, grešaka koje zasigurno nastoji da izbegne.

Očividno, ovaj predlog počiva na pretpostavci da su i srpske vlasti i EK/EU voljni da predstave činjenice u pravom svetlu, čak i kada postoji opravdana sumnja da predočene informacije neće biti pozitivno prihvaćene u javnosti.

**Stavovi izneti u ovom dokumentu su isključiva odgovornost njegovih autora/ki.*



O Centru za evropske politike

www.cep.org.rs

 EuropeanPolicyCentre

 @CEPBelgrade

 Centar za evropske politike

 EuropeanPolicyCentre

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna think-tank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da

sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj.

Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja: 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji; 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost; 3) Regionalna politika, mreže i energetika; 4) Europe&us.

Za više informacija. posetite sajt:
www.cep.org.rs