

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
УНИВЕРЗИТЕТА УНИОН
У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ
И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА ДЕЛОВАЊЕ
ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У
УПРАВЉАЊУ ЈАВНИМ ПОСЛОВИМА
-ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА-

Кандидат: Лазар Ђуровић

Ментор: Проф. др Богољуб Милосављевић

Београд, 2020 године

САДРЖАЈ

УВОД	6
1. Предмет и циљ истраживања	6
2. Хипотезе истраживања	7
3. Структура рада.....	7
4. Методологија	9
ПОГЛАВЉЕ I	
ТЕОРИЈСКИ ОКВИРИ ИСТРАЖИВАЊА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА	11
1. Цивилно друштво - класично и модерно одређење појма.....	11
1.1. Увод.....	11
1.2. Класични концепти цивилног друштва	12
1.3 Модерни концепти цивилног друштва	18
1.4. Закључак о појму цивилног друштва.....	23
2. Оперативне дефиниције организација цивилног друштва	25
3. Поделе организација цивилног друштва (невладиних организација).....	28
4. Локалне и међународне (транснационалне) невладине организације.....	31
5. Глобално цивилно друштво	35
6. Партиципативна демократија и организације цивилног друштва.....	37
6.1. Теорија партиципативне демократије.....	37
6.2. Однос партиципативне и представничке демократије.....	44
6.3. Однос партиципативне демократије и организација цивилног друштва	46
6.4. Партиципативна демократија и удружења грађана.....	50
6.5. Услови за остваривање партиципативне демократије	51
6.6.Партиципативна демократија у пракси: партиципативни буџет.....	57
7. Јавни интерес као <i>ratio</i> деловања државе и организација цивилног друштва	60
7.1. Теорије јавног интереса.....	60
7.2. Јавни интерес: држава и организације цивилног друштва	67
ПОГЛАВЉЕ II	
СЛОБОДА УДРУЖИВАЊА	70
1. Слобода удруживања као индивидуално, колективно, грађанско, политичко и економско право	70

2. Уставни развој слободе удруживања.....	72
3. Разлика између <i>common law</i> и континенталног система	74
4. Облици удруживања.....	76
4.1. Политичко удруживање	76
4.2. Синдикално удруживање	78
4.3. Грађанско удруживање.....	81
4.3.1. Појам и елементи удружења	81
4.3.2. Дефиниција задужбине и фондације.....	84
5. Међународни нормативни инструменти гаранције слободе удруживања.....	84
5.1. Међународни стандарди за организације цивилног друштва	87
5.2. Остали документи од значаја за организације цивилног друштва	87
6. Правни оквир за остваривање слободе удруживања	89
6.1. Правни аспекти статуса удружења.....	89
6.2. Позитивноправна дефиниција удружења	93
6.3. Оснивање удружења и упис у регистар	97
6.4. Чланство.....	100
6.5. Управљање удружењем.....	101
6.6. Имовина удружења	102
6.7. Финансирање удружења.....	105
6.8. Одговорност	106
6.9. Статусне промене и престанак удружења	107
6.10. Страна удружења	108
7. Ограничавање слободе удруживања.....	111
7.1. Оснивање удружења (невладине организације)	113
7.2. Захтеви извештавања и откривања података	115
а) Финансијски извештаји	116
б) Финансирање из иностранства	118
в) Извештавање о активностима.....	122
г) Обележавање материјала.....	124
д) Извештавање и откривање приватних података особа повезаних са невладиним организацијама (чланова, волонтера, представника и чланова управљачких тела, откривање чланства у невладиној организацији)	124
е) Санкције.....	125
7.3. Криминализација активности	126

7.4. Закључна разматрања	129
8. Злоупотреба права на удруживање	133
8.1. Злоупотреба права на удруживање од стране удружења: забрана деловања удружења	133
8.2. Злоупотреба права на удруживање од стране власти.....	139
8.3. Злоупотреба права на удруживање од стране трећих лица	142

ПОГЛАВЉЕ III

ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА УЧЕШЋЕ У УПРАВЉАЊУ ЈАВНИМ ПОСЛОВИМА

1. Право на учешће у управљању јавним пословима	148
2. Међународни инструменти за учешће у управљању јавним пословима	150
2.1. Нормативни инструменти Уједињених нација, Европске Уније и Савета Европе	150
2.2. Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука.....	154
2.2.1. Нивои учешћа	155
2.2.2. Кораци у политичком процесу доношења одлука	157
2.2.3. Матрица грађанског учешћа	161
3. Уставни и законски аранжмани за остваривање права на учешће у јавним пословима	162
3.1. Уставни аранжмани за учешће у управљању јавним пословима	162
3.1.1. Народна иницијатива и петиција.....	162
3.2. Законски аранжмани за учешће у управљању јавним пословима.....	169
3.2.1. Јавна расправа у припреми закона	169
3.2.2. Јавно слушање	176
3.3. Локални аранжмани за учешће у управљању јавним пословима.....	179
4. Институционални механизми сарадње органа државне управе и ОЦД.....	184
4.1. Уговор о сарадњи (<i>Contract</i>).....	184
4.2. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом.....	186
4.2.1. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије.....	187
4.3. Фондација за развој цивилног друштва	189
4.4. Савет за сарадњу са цивилним друштвом	190
4.5. Стратегија за стварање подстицајног окружења за ОЦД	191
5. Закључна разматрања.....	194

ПОГЛАВЉЕ IV

ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА ДЕЛОВАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У РАДУ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА (ОРГАНИЗАЦИЈА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА И САВЕТ ЕВРОПЕ)..... 197

1. Уводна разматрања.....	197
2. Уједињене нације.....	201
2.1. Институционални оквир сарадње.....	201
2.1.1. Генерална скупштина УН	201
2.1.2. Савет безбедности.....	203
2.1.3. Економско-социјални савет (ECOSOC) и Комитет за невладине организације	205
2.2. Правни оквир.....	208
2.3. Закључак о УН консултативним аранжманима	218
3. Савет Европе	220
3.1. Правни и институционални оквир сарадње	220
3.2. Органи Конференције међународних невладиних организација Савета Европе	227
3.3. Права и обавезе које проистичу из партиципативног статуса у Савету Европе	232
3.4. Закључак о консултативним аранжманима Савета Европе.....	234

ПОГЛАВЉЕ V

ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА УЧЕШЋЕ У УПРАВЉАЊУ ЈАВНИМ ПОСЛОВИМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ..... 236

1. Уводна разматрања.....	236
2. Институционални оквир сарадње у ЕУ	237
3. Правни оквир сарадње у ЕУ	241
4. Оцена нивоа сарадње у ЕУ институцијама и индикатори образаца за учешће организација цивилног друштва	264
5. Закључна разматрања.....	270
6. Процес придруживања ЕУ и организације цивилног друштва.....	273
6.1. Правни оквир.....	275
6.2. Национални Конвент о Европској Унији као институционална платформа за сарадњу	280
6.3. Закључна разматрања	284
ЗАКЉУЧАК	288

СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ.....	298
Књиге, чланци и монографије	298
Интернет извори	306
Правни извори.....	313

УВОД

1. Предмет и циљ истраживања

Предмет истраживања у овом докторском раду је правни и институционални оквир за деловање организација цивилног друштва у управљању јавним пословима, као и улога и дometri које те организације остварују у управљању јавним пословима. Организације цивилног друштва су хетероген појам, те их у истраживању делимо на организације у ужем и ширем смислу, а предмет истраживања ограничавамо на организације цивилног друштва у ужем смислу. У том оквиру, посебно издвајамо удружења, због својстава које поседује и разликује од других организација цивилног друштва, која су у фокусу овог истраживања. У истраживању се анализирају могућности организација цивилног друштва за учешће у управљању јавним пословима на националном и нижим нивоима, као и на међународном плану – у међународним организацијама. Будући да нам правни и институционални оквир открива важан део али не и комплетну слику и *ratio* деловања организација цивилног друштва у управљању јавним пословима, у истраживању се посебно обрађују теоријски концепти који стоје иза могућности учешћа у управљању јавним пословима – теорија партиципативне демократије и њен однос са сродним демократским теоријама, теорије о јавном интересу и теоријска одређења појма цивилног друштва.

Циљ истраживања је дубинска анализа једне теме која је у читавом свету веома актуелна, али у Србији није довољно истражена, нарочито не са аспекта правне науке. Будући да цивилно друштво није правни појам, постојеће политиколошке и социолошке анализе исцрпљују свој домет у теоретском схватању демократије и међусобном односу демократских теорија, опису демократског амбијента подобног за партиципацију и дескриптивним оценама препрека за слободно и несметано деловање организација цивилног друштва у демократском друштву. Иако важна, таква истраживања не дају конкретне одговоре на питања о правним модалитетима за учешће и нису у стању да прецизније процене могуће нивое и дomete партиципације – било да се ради о правном оквиру партиципације, било о институционалним аранжманима. Имајући то у виду, циљ истраживања је да пружи увид у правне и институционалне аранжмане који се истовремено тичу права на удруживање и права на учешће у управљању јавним пословима, те да кроз анализу истих покуша да одговори

на сложено питање улоге и домета учешћа организованих грађана у управљању јавним пословима и да, тамо где је то могуће и прикладно, пружи конкретне предлоге за побољшање и укаже на низ правних ситуација са којима се организације цивилног друштва сусрећу у свом деловању.

2. Хипотезе истраживања

Полазна хипотеза истраживања јесте да се организације цивилног друштва, посебно удружења, на постојећем нивоу развоја демократије намећу као један од основних инструмената преко којих заинтересована јавност, односно грађани имају могућност да учествују у управљању јавним пословима и утичу на процес доношења одлука, а нарочито на утврђивање и праћење спровођења законодавне и других јавних политика. Слобода удруживања и право на учешће грађана у управљању јавним пословима међусобно се преплићу, стварајући један нови квалитет у њиховом остваривању.

Друга хипотеза јесте да организације цивилног друштва постају све значајнији фактор у друштвеном животу и као такве представљају значајан контролни механизам у раду државних институција у контексту јавности рада, транспарентности процедура, критичког преиспитивања дискреционих овлашћења у раду органа јавне власти и позивања на одговорност. Као такве, оне представљају начин укључивања грађана у обликовање и надзор над спровођењем јавних политика.

Трећа хипотеза јесте да државе са краћом демократском традицијом имају формално разгранатији институционални оквир за сарадњу са организацијама цивилног друштва, “вештачки” инкорпориран у систем са циљем да успостави сарадњу и смести је у оквире жељених стандарда, и по испуњењу циља престане да постоји.

3. Структура рада

Прво поглавље обрађује теоријске димензије цивилног друштва: класичан и савремен појам цивилног друштва, организације цивилног друштва, оперативне

дефиниције цивилног друштва, поделе организација цивилног друштва, транснационалне невладине организације, величину сектора цивилног друштва и глобално цивилно друштво, теорију партиципативне демократије и приказ сродних теорија, однос партиципативне и представничке демократије, однос партиципативне демократије и организација цивилног друштва, место и значај удружења грађана у партиципативној демократији, услове за остваривање партиципативне демократије у троуглу држава – организације цивилног друштва – грађанин, истраживање практичних аспеката партиципативне демократије кроз глобално најуспешнији пример партиципације, теорије о јавном интересу и јавни интерес као *ratio* деловања државе и организација цивилног друштва.

Друго поглавље у целини је посвећено слободи удруживања. Крећући се у том оквиру, обрађују се слобода удруживања као индивидуално, колективно, грађанско, политичко и економско право, уставни развој слободе удруживања, облици удруживања, међународни нормативни инструменти који пружају гаранције слободе удруживања, међународни стандарди и остали документи од значаја за организације цивилног друштва, правни оквир за остваривање слободе удруживања (правни аспекти статуса удружења), ограничавање слободе удруживања тј. правни начини сужавања простора за деловање и злоупотребу права на удруживање од стране удружења и његових чланова (границе слободе удруживања), трећих лица и државе.

У трећем поглављу испитује се правни и институционални оквир за учешће у управљању јавним пословима: право на учешће у управљању јавним пословима, међународни инструменти за учешће у управљању јавним пословима, уставни и законски аранжмани за остваривање права на учешће у управљању јавним пословима и институционални механизми сарадње органа државне управе и организација цивилног друштва.

У четвртном поглављу анализира се правни и институционални оквир за учешће организација цивилног друштва у раду међународних организација које су у том погледу најнапредније - Организације Уједињених нација и Савета Европе, уз осврт на консултативне аранжмане других међународних организација.

Пето поглавље посвећено је правном и институционалном оквиру за учешће у управљању јавним пословима у оквиру институција Европске Уније. Иако и сама међународна организација, Европска унија је сасвим специфична *sui generis*

организација у процесу сталне трансформације, што је чини неупоредивом са међународним организацијама које се обрађују у четвртном поглављу. У овом поглављу истражују се институционални и правни модалитети као и консултативни аранжмани за учешће организација цивилног друштва у управљању јавним пословима Европске Уније. Такође анализирани су правни и институционални оквир за сарадњу у процесу придруживања држава кандидата за чланство у Европској унији, из перспективе учешћа организација цивилног друштва у процесу придруживања, то јест проширења Европске Уније. Истраживање из угла придруживања од значаја је и за Србију која је кандидат за чланство у Европској Унији.

4. Методологија

Предмет истраживања је мултидисциплинарна област која задире у сфере правне и политичке науке, као и социологије. Са правног аспекта, приступ је мултигрански будући да тангира домене управног права, уставног права, политичког система, социологије права, међународног јавног права, права Европске уније. Цивилно друштво је по својој природи *par excellence* тема политичке науке и ужа истраживачка област политичке социологије савременог друштва. Из наведених разлога у раду је примењен комплексан методолошки приступ. Ради прикупљања података коришћени су стандардни правни методи анализе и тумачења нормативних националних и међународних аката који представљају релевантан правни оквир за деловање организација цивилног друштва. Кроз истраживање се користи историјско-правни и правно-социолошки метод у делу који обрађује историјски развој права на удруживање. Такође, правно-социолошки метод примењује се и у анализи ефеката прописа који се односе на удружења као организације цивилног друштва, будући да је цивилно друштво концепт којем је поред правне, иманентна и политиколошка и социолошка компонента. Нормативно-догматски и упоредно-правни метод користи се при проучавању и анализи међународних докумената и националних прописа поводом права грађана на учешће у управљању јавним пословима. Аксиолошки метод је коришћен приликом употребе правних вредности као принципа оцењивања правних односа и норми. У анализи појединих стандарда који штите право на удруживање и учешће у јавним пословима користе се и основни логички методи (индукција,

дедукција, анализа, синтеза, апстракција). У поглављима посвећеним правном и институционалном оквиру за учешће у јавним пословима и правном и институционалном оквиру Европске Уније за учешће у јавним пословима коришћен је и статистички метод. Научни значај истраживања састоји се у намери да се академској и стручној јавности пружи увиди у област која у Републици Србији није у довољној мери истражена а према свом значају то свакако заслужује. Друштвени значај истраживања стоји у директној вези са потребом јачања плурализма мишљења и друштвеног дијалога као неопходног састојка демократског друштва.

ПОГЛАВЉЕ I

ТЕОРИЈСКИ ОКВИРИ ИСТРАЖИВАЊА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

1. Цивилно друштво - класично и модерно одређење појма

1.1. Увод

Цивилно друштво данас представља генерички појам за скуп разнородних организација које су различите од државе и тржишно оријентисаних организација, а делују у јавном интересу или у партикуларном интересу својих чланова који није у супротности са јавним интересом.

Организације које чине цивилно друштво називају се организацијама цивилног друштва. У теорији не постоји сагласност које све организације чине корпус организација цивилног друштва. Бројне дефиниције инкорпорирају различите елементе у концепт, одређују појам на ужи или шири начин, а неке су и међусобно супротстављене. То изазива конфузију не само на теоријском плану, већ и у пракси.

Генеза појма цивилног друштва омогућава нам да разликујемо његово класично и савремено одређење. Пређени пут од античких времена до модерног доба показује како је овај појам кроз историју бивао различито схватан и како је постепено мењао своје значење. Такође је интересантно да је и само превођење појма са једног језика на други имало одређеног утицаја на обликовање појма цивилног друштва у данашњем смислу. Наравно, било је потребно и да се различити друштвени процеси развију до те мере да би се развило поновно интересовање за овај појам, а потом и да би учитавање нових значења у контексту промењених друштвених околности и потреба, уопште било могуће.¹

¹ Walter Reese-Schäfer пореди процес диференцијације појма цивилног друштва са “испирањем злата” чиме се губи из вида систем вредности и контекст у оквиру којег је појам цивилног друштва егзистирао од античког доба до XIX века. Не може бити речи „испирању злата“ јер то имплицира да све што не улази у данашњи појам цивилног друштва треба одбацити. Reese-Schäfer, W.: *Civilno društvo i demokracija*, Zagreb, *Politička misao*, Vol. XLI, br. 3, 2004, str. 65–79.

1.2. Класични концепти цивилног друштва

Аристотел у делу *Никомахова етика* први спомиње *koinonia politike*. Суштински, овај појам односио се на удруживање слободних мушкараца у политичку заједницу трансцендирану кроз *polis*. Насупрот *polis*-у стоји појам *oikos* (домаћинство). За Аристотела цивилно друштво изједначено је са појмом државе.² Цицерон је касније *koinonia politike* превео на латински као *societas civilis sive communitas* – политичко друштво или заједница.

Од тада, прошло је готово двадесет векова до периода ренесансе када се поново јавило интересовање за античка дела. Тако је италијански хуманиста Леонардо Бруни преводeћи 1416. године Аристотелову *Никомахову етику*, вероватно немајући увид у Цицеронов превод поновио, а према многим ауторима сковао израз *societas civilis* као латински израз за грчки *koinonia politike*. Исту синтагму употребиће и 1438. године преводeћи Аристотелову *Политику*. У исто време он је старогрчки појам полис преводио као *civitas*.³

Ове семантичке промене нису утицале на промену суштине самог појма, јер се у том периоду цивилно, односно грађанско друштво (*koinonia politike, societas civilis, societe civile, societa civile, burgerliche Gesellschaft, civil society*) изједначавало, замењивало или преплитало са државом (*polis, civitas, Etat, Staat, state*). То је и логично, јер у феудалном друштву није постојао појам државе, и са тим у вези, домен државног обухвата, схваћен у данашњем смислу. Тек од половине XVIII века долази до веома постепеног рашчлањавања и разликовања ова два појма као два повезана, међузависна, одвојена а некад и супротстављена ентитета.⁴

Ваља напоменути да када друштвени теоретичари разматрају цивилно друштво из историјске перспективе, они заправо говоре о развоју „грађанског друштва“ које се у марксистичкој концепцији друштва изједначавало са буржоаским. Није спорно да је буржоаско друштво ужи појам од грађанског друштва. Али, у време настанка буржоаског друштва, оно је било и једино (могуће) грађанско друштво па такве дистинкције нису ни могле да се повлаче. Између цивилног и грађанског друштва

² Riedel, Manfred: *Društvo, građansko*, Pogledi, Split, 1988, br. 18., str. 58 (Према: Павловић, Вукашин: *Цивилно друштво и демократија*, Београд, Службени гласник, 2009., стр. 12.)

³ Павловић, Вукашин: *op. cit.*, стр. 12, (фуснога 2).

⁴ Keane, John: *Civil society and the state: new european perspectives*, London and New York, Verso, 1988, p. 36 (Према: *Ibid.*, стр. 12.)

доиста постоји знак једнакости у савременом смислу и сматрају се синонимима, и то је данас општеприхваћени став. Појам цивилно друштво потиче из англо-америчке (*civil society*), док појам грађанско друштво долази из немачке традиције (*bürgerliche gesellschaft*). Цивилно (грађанско друштво) се данас у најширем смислу схвата као укупност слободног деловања грађана у свим областима друштвеног живота уз укупност организација које су различите од државних организација.

Павловић⁵ издваја три модела – традиције цивилног друштва. То су евромедитеранска, европско-континентална и англо-америчка либерална струја. *Евромедитеранска, струја*, историјски најстарија, започиње у италијанским градовима-републикама (*signoria*) у време ренесансе и траје кратко колико и саме сињорије, а везана је за политичко уређење ових ренесансних пандана античким полисима. На том темељу појављује се ренесанса у уметности и хуманизам као њен корелат у научно-духовном смислу. Друга струја, *европско-континентална*, заузима средње и северноевропски простор и јавља се нешто касније под утицајем германске културе. На практичном плану кључно је деловање средњовековних професионалних удружења – гилди. Ова удружења су са једне стране била настављачи традиције античких професионалних удружења у погледу њихове организације, структуре и духовне вертикале, док су са друге стране представљале истински замајац општем друштвеном развоју, тако што су својим деловањем убрзале развој тржишта, размене и капитализма. Гилде се могу третирати као врсту прото-синдиката и прото-корпорација. Трећа струја, уједно и најзначајнија, јесте *англо-америчка либерална* традиција. Низ либералних мислилаца је заслужан за успостављање ове доктрине. У центру интересовања ове доктрине је човек као појединац, врхунска вредност по себи и за себе, који као такав никада не може бити жртвован као делић масе зарад остварења колективистичких, „виших“ вредности. Иницијални приступ поставља Џон Лок, са својим идејама о индивидуалној сфери човека и конституционалној држави која почива на владавини права, слободи и имовини, носећим философским стубовима западне цивилизације. Такође, свој допринос дали су и шкотски моралисти Смит и Фергусон који наглашавају комуникацијску и саморегулативну компоненту цивилног друштва.

⁵ Павловићеву анализу у наведеном делу сматрамо најрелевантнијом. Постоје анализе које обрађују исту тематику али пате од недоследности, неразумевања општих друштвених околности, некритичког преузимања навода и закључака, те као такве више замагљују проблем него што доприносе његовом разумевању. У том смислу, нарочито су спорна објашњења индијских аутора. Претпоставка је да сасвим особена индијска традиција игра велику улогу у другачијем разумевању друштвено-политичких токова у Европи и Америци.

Поред тога истакнута је и „цивилизирајућа“ улога цивилног друштва, која је од значаја јер у условима плуралистичке демократије углавном показује своју прогресивну природу. Алексис де Токвил је у делу *Демократија у Америци* осветлио проблем из другог угла, указавши на реалну могућност тираније већине над мањином у демократском систему, показујући да идеал слободе у демократији пати од озбиљних мањкавости.⁶ Џон Стјуарт Мил поставља темеље либералном теоријском оквиру, на шта ћемо се посебно осврнути.

У оквиру друге струје, за теоријско уобличавање појма цивилног друштва и његово одвајање од појма државе, најзначајнију улогу има Хегел. Уопштено говорећи, сматра се (уз ретке изузетке) да не постоји заокружена теорија цивилног друштва до XIX века, то јест до Хегеловог учења. Пре Хегела, цивилно друштво се користи као синоним за политичку заједницу (*political community*), која стоји насупрот „природном стању“ (*state of nature*). Ова линију мишљења може се испратити код различитих мислилаца, од Хобса, преко Лока и Русоа, с тим што треба имати у виду да се природно стање схвата на различите начине, те су следствено томе и последице изласка из истог другачије. „Битна одлика „грађанског друштва“ према Хегелу јесте систем потреба и становиште потреба. *Burger* као *bourgeois* је природни човек, биће потреба, и као такав приватни човек који у „свом“ друштву као елементарној и слепој бујици води свој живот и „задовољава“ своје потребе. У „грађанском друштву“ живи се као у „држави нужде и разума“ коју карактерише калкулативна рационалност и нагон за стицањем.“⁷ Дакле, такво друштво се препознаје као легитимна сфера утицаја грађана, омеђена у првом реду интеракцијом кроз појмове власника и особе. Постојање грађанског друштва није (пред)услов слободе, већ је производ историјских околности. Грађанима се као индивидуама признаје да могу имати сопствене интересе, који се, кроз ненадмашну Хегелову дијалектику, ипак трансформишу у општи интерес, који је једино држава у стању да препозна. Тако, Хегел недвосмислено даје предност држави, која за разлику од грађанског друштва које једва досеже до „не-умног општег“, представља готово отелотворење „умног општег“. Хегел каже да се општи интерес спознат од државе појављује као „коначна сврха са највишим правом спрам

⁶ Детаљно о традицијама, најзначајнијим репрезентима и њиховим идејама водиљама: Павловић, Вукашин, *op. cit.*, стр. 14-16, (фуснота 2)

⁷ Тадић, Љубомир: *Социјализам и цивилно друштво (тезе)*, стр. 171., <http://druzboslovne-razprave.org/clanek/pdf/1987/5/23/>; [11.март 2017.]

појединаца, чија је највиша дужност да буду чланови државе⁸. Иако ова доктрина представља корак напред ка признавању грађанског друштва и његових легитимних тежњи, ваља се замислити над сликом о држави коју Хегел пројектује. Држава, као у Старом веку, представља метафизички израз „над-света“ и „стварног живота“ пресликаног на Земљи, док је највиша дужност грађана, који су према статусу у друштву нешто слободнији од хелота али остају пуки поданици, да следе апстрактни општи интерес и буду њени „чланови.“ Тадић сматра да је оваква концепција последица чињенице Хегеловог гледања на државу „античким очима.“⁹

Посебан значај за истицање и теоријско супротстављање појединца (а тиме и цивилног друштва) наспрам државе има британски филозоф и социјални реформатор Џон Стјуарт Мил и његово дело „О слободи“ (1859) које представља камен темељац, „абецеду“ либералне доктрине. Тек са Милом добијамо заокружен либерални теоријски оквир, који дефинише опсег конкретног простора које би цивилно друштво требало да заузима без интервенције државе, уједно постављајући границе слободи мишљења, деловања и удруживања уопште. Мил разликује „слободу за“ и „слободу од“ формулишући позитивне и негативне аспекте слободе. Према његовом увиду, „природа и границе власти коју би друштво могло да врши на појединцу“ могу се исказати у следећим начелима: „прво, човек као појединац није одговоран друштву за оне своје радње које се не тичу никог другог до њега самог. Друштво према таквој радњи има право да изјави свој укор и недопадање давањем савета, поуке и убеђивањем или, ако сматра да је неопходно, и избегавањем тих људи. И друго, човек као појединац одговоран је за оне радње које наносе штету другом, због чега може да буде подвргнут друштвеним или законским казнама, ако друштво сматра да су за његову одбрану потребне једне или друге.“¹⁰ Дакле, неопходно је ограничити државну моћ у корист појединца са једне стране, и дефинисати приватну сферу појединца с друге. Претходно, Мил у поглављу индикативног наслова „О личности као основи

⁸ Хегел, Фридрих: *Основне црте филозофије права*, Сарајево, Веселин Маслеша, 1964, стр. 26.

⁹ „У настојању да филозофски протумачи политичко и социјално устројство Модерне, Хегел признаје неминовност Модерне чију стварну структурну основу сачињава приватни човек са својом аутономијом. С друге стране, Хегел је био уверен у надмоћност античког идеала државе који је изражавао стопљеност политике са етиком, и, на тај начин, чинио супстанцијално јединство између појединца и заједнице. У том смислу, Хегел је на државу гледао античким очима као на ону конкретну општост која је једино у стању да осигура слободу. Као израз апсолутне обичајности Хегелова држава не разара „грађанско друштво“ и његове елементе потреба и рада. Хегел их прихвата (понављам: невољно) као стварност, зато што се, према његовом увиду, антички полис више не може повратити.“ Тадић, Љубомир: *op. cit.*, стр. 172, (фуснота 7).

¹⁰ Мил, Џон Стјуарт: *О слободи*, Београд, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Београду, 2007, стр. 103.

људског благостања“ каже: „И слободу појединца треба ограничити само утолико, уколико она чини штету другима. Али, ако неко не вређа друге у ономе што се њих дотиче, ако се задовољи да по својој склоности и увиђавности ради оно што се само њега дотиче – тада му се сходно оним истим разлозима који му дозвољавају да има слободно мњење, мора дозволити и да своја мњења у животу оствари, што наравно мора да чини само за свој рачун и да при том другима не смета.“¹¹ Стављањем човекове личности и њеног напретка у центар интересовања, ствара се основа за укупни друштвени напредак. У исто време, од духовног благостања човечанства зависи и остало благостање. Предуслов или средство за остваривање тог племенитог циља садржи се управо и једино у слободи. „Само онда кад сам за себе бира, човек изоштрава своје схватање, своје расуђивање, своју моћ разликовања, своју душевну вредност и своје моралне склоности...Деспотизам је оно што гуши личност, крстили га ви како вам драго – као вољу Божју или као силу људи.“¹² У погледу слободе мишљења и говора, и слободе удруживања као њихове надградње, Мил каже: „...Делокруг слободе човека понајпре обухвата унутрашњу свест, дакле захтева слободу савести у најширем смислу, слободу мисли и чувства, безусловну слободу мњења и осећаја о свим практичним или спекулативним, научним, моралним или богословским стварима... Напокон, из слободе сваког појединца произлази слобода удруживања, тј. слобода удруживања с другима у ма ком циљу и само ако се тиме не зломисли, а под претпоставком да се само пунолетни удружују и да се нико против своје воље и преваром не увлачи у друштво.“¹³ и закључује: „Ма какав начин његове владе био, ниједно друштво у коме се углавном не поштују те слободе није слободно и ниједно друштво у коме безусловно и неограничено не важе ове слободе није потпуно слободно.“¹⁴

Милов оглед се ту не завршава, будући да нуди и начине практичне примене својих начела разматрајући актуелне теме и проблеме свог времена, од којих су многе и данас присутне. Иако Мил није био правник, његово наслеђе уткано је у савремене стандарде позитивног права, од уставних одредби о слободи удруживања, преко законских дефиниција удружења, до такозваног теста поштовања људских права. Милово разматрање концепта слободе на универзалан начин, допринело је и

¹¹ *Ibid.*, стр. 67.

¹² *Ibid.*, стр.69-74.

¹³ *Ibid.*, стр. 27.

¹⁴ *Ibid.*, стр. 69-74.

историјском учвршћивању концепта универзалности људских права, као природног права које није божанског порекла већ иманентно људског. Посебан значај Милових увида је што су настали у вероватно најнеодговорнијем периоду у теоријском дискурсу свих времена и могу се тумачити и као отпор таквим гледиштима.¹⁵

Класичан појам цивилног друштва се у теорији уобичајено заокружује Марксовом идејом о односу цивилног друштва и државе. Према овом концепту, цивилно друштво се изједначава са буржоаским друштвом, чиме се (из данашње перспективе) значајно сужава опсег појма, а са друге производе на практичном плану озбиљне последице у будућој пракси комунистичких држава: „Маркс је, најпре, и супротно сопственом методском ставу да се противуречности не решавају њиховим укидањем, претпоставио да је решење проблема у *укидању разлике између грађанског друштва и државе* путем тзв. подруштвљавања државе и политике. То недовољно јасно теоријско упутство (...) је омогућило да се држава изједначи са друштвом и, у условима укинутог цивилног друштва, да се држава представи као једини заступник и тумач друштва. Другим речима, држава је потпуно прекрила друштво. Уместо модела подруштвљене државе добили смо модел подржављеног (етатизираниог) друштва.“¹⁶

Може се закључити да је изградња класичног концепта цивилног друштва имала неколико почетака, историјски раздвојених и независних. Почев од Старе Грчке, преко периода Ренесансе, закључно са периодом демократских револуција. Свака од ових традиција је на свој начин утицала да се на веома поступан начин, осваја и проширује простор слободе људског деловања а највећи утицај на савремено одређење појма цивилног друштва имала је англо-америчка либерална доктрина. Имајући у виду да се корени све три традиције налазе на тлу Европе, један део критика на рачун савременог појма цивилног друштва иде у правцу одређења тог концепта као доминантно европоцентричног, као концепта који првенствено одговара традицији и култури земаља западне Европе и Северне Америке па се зато не може применити ван тог подручја, што је став који не подржавамо.

¹⁵ Илустрације ради, шест година раније изашла је књига грофа Артура де Гобиноа „Есеј о неједнакости људских врста“ која и данас служи као основ расистичког дискурса.

¹⁶ Павловић, Вукашин: *op. cit.*, стр. 17, (фуснота 2).

1.3 Модерни концепти цивилног друштва

У периоду од друге половине XIX века до краја прве половине XX века цивилно друштво је изашло из фокуса пажње друштвених теоретичара. Концепт цивилног друштва поново почиње да заокупља пажњу теоретичара почев од 60-их година XX века у државама Западне Европе и Северне Америке, будући да се увидело да демократија и владавина права не могу достојно да одговоре сопственим, високо постављеним циљевима без помоћи цивилног друштва, што се историјски поклапа и са релативним смањивањем друштвеног значаја политичких станака у земљама западне демократије. Тако цивилно друштво добија улогу корективног фактора дефицитарности демократског система представничке демократије. Концепту се уобичајено прилази са аспекта трећег, непрофитног сектора, који делује између јавног и приватног (профитног) сектора. Полази се од тога да гломазни и бирократизовани државни апарат не може да задовољи све потребе друштва, нарочито у домену социјалне политике. У складу са теоријом деетатизације, држава поједине изворне надлежности делегира организацијама цивилног друштва, које су укорене у заједници (*grassrooted*) и боље познају ситуацију на терену, па стога имају могућност да на време и ефикасније решавају проблеме. Због тога се цивилно друштво назива и „трећи сектор“ са простором за деловање који се налази између државе и њених функција с једне, и породице с друге стране.¹⁷

Насупрот томе, у социјалистичким земљама централне и источне Европе, цивилно друштво представљало је опозициони покрет комунизму, средство за рушење ауторитарних режима и успостављање вредности на којима почивају државе Запада. Паралелно, концепт цивилног друштва појављује се и у диктаторским режимима западне Европе (Шпанија) и Латинске Америке (Бразил, Аргентина) тог времена, као

¹⁷ Постоје и друга, дијаметрално супротстављена тумачења разлога реafirмације концепта цивилног друштва након Другог светског рата. По тим виђењима, која најубедљивије заступа Смиља Аврамов, научни кругови блиски центрима моћи у САД добили су из прагматичних разлога задатак да теоријски конструишу улогу организација цивилног друштва у новој глобалистичкој реалности са транснационалним системом управљања. Према том тумачењу, намера је да се стављањем недржавних актера - невладиних организација (уз транснационалне компаније) у контекст преузимања појединих функција традиционално везаних за државу произведе слабљење суверенитета „противничких“ држава на међународном плану. Тако је деловање организација цивилног друштва за време „хладног рата“ стављено у функцију борбе за превласт између либералних западних демократија, првенствено САД, и остатка света. Политизоване организације цивилног друштва, тајно финансиране од америчких обавештајних агенција, служиле су за креирање јавног мњења и вршење притиска на државе. Након слома комунизма у СССР и источној Европи, настављено је са истом праксом у још већој мери него раније, само више без вела тајности већ транспарентно и јавно.

средство борбе за слободу и права, али и у неоколонијалним земљама попут Индије, где су формално демократске институције изражавале недемократска стремљења. У земљама Трећег света цивилно друштво је утопијско-мобилизирајућа идеја и идеал коме се тежи.¹⁸

Као што се види, цивилно друштво је виталан концепт потенцијално применљив на више начина у различитим друштвено-политичким стварностима. Који ће облик цивилно друштво у конкретној држави заузети зависи од специфичних историјских, културних, социјалних и економских околности у којима се држава развија(ла). Стога не стоје критике које иду на рачун европоцентризма цивилног друштва. Наиме, иако постоје огромне разлике у думетима цивилног друштва у конкретно посматраним друштвима, сваки од модела служи сврси у датом историјском тренутку и кореспондира са општим развојем државе и друштва, као одраз у огледалу.¹⁹

Постоје бројна одређења савременог појма цивилног друштва. Показано је да је цивилно, односно грађанско друштво прешло дуг појмовни пут, почев од изједначавања са државом у Старој Грчкој, преко Хегеловог поимања грађанског друштва, до модерних одређења појма. Ни данас не постоји општеприхваћен став о томе шта је цивилно друштво и који су његови елементи. Америчка и европска доктрина посматра цивилно друштво на различит начин, а присутни су, мада не толико видљиви, и ставови руске науке као и аутора из земаља „трећег света“. Проблем одређења појма и елемената цивилног друштва није само условљен разноликошћу организација које улазе у овај појам. Проблему се приступа и са позиција идеологије, па се могућа значења цивилног друштва учитавају у унапред конструисану идеолошку матрицу, што производи политичке импликације које концепт цивилног друштва са собом неминовно повлачи и без укључивања идеологије. Посебан проблем у покушају синтезе појма представљају она одређења цивилног друштва које укључују и економску сферу у концепт. Тада је практично немогуће рашчланити елементе цивилног друштва и пружити иоле прецизну синтетичку дефиницију. У наставку ће се пружити увид у неколико дефиниција, које указују на разноликост и тешкоће у дефинисању појма.

¹⁸ Вујадиновић, Драгица; *Цивилно друштво и политичке институције - Србија у вртлогу промена*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009, стр. 14.

¹⁹ Реч је о феномену под називом „парадокс двоструке слабости“, који се обрађује у оквиру питања Процес придруживања ЕУ и организације цивилног друштва, поглавље V.

Лирген Хабермас, вероватно на трагу идеја Адама Фергусона, наглашава комуникацијску компоненту цивилног друштва које игра улогу медијума између приватне и јавне сфере.²⁰ Хабермас наглашава „непривредне везе“ и не укључује сферу економије у појам цивилног друштва, што је став који подржавамо.

Гордон Вајт дефинише цивилно друштво као простор који заузима место између државе и породице „испуњен организацијама које су одвојене од државе, уживају аутономију у односу на државу, формиране су добровољно од стране чланова друштва, у циљу заштите, или проширења интереса и вредности.“ Хари Блер сматра да цивилно друштво „обухвата оне скупине друштвених организација које уживају аутономију у односу на државу“. Основни циљ цивилног друштва је *политички* то јест *демократизација*.²¹

Канадски теоретичар Чарлс Тејлор препознаје три нивоа значења појма цивилног друштва: „ (1) У минималном значењу, грађанско друштво постоји тамо где постоје слободна удружења која нису под туторством државне власти. (2) У строжем значењу, грађанско друштво постоји тамо где друштво као целина може себе да структурира и координира своје активности кроз слободна удружења.(3) Као алтернатива или додатак другом значењу, о грађанском друштву можемо говорити тамо где би удружења, у заједничком наступу, значајно могла да одреде државну политику или да утичу на њен смер.“²²

Мартин Шоу идентификује цивилно друштво кроз формулу „друштво минус држава“ укључујући у концепт и економију, што представља вероватну најширу познату дефиницију. Према његовом мишљењу, „фокусирања и релевантнија дефиниција цивилног друштва“ подразумева цивилно друштво као „мрежу институција кроз које групе у друштву представљају себе – како једни према другима

²⁰ „Оно што се подразумева под „цивилним друштвом“ данас, супротно од употребе у марксистичкој традицији, не укључује економију конституисану приватним правом којом се управља кроз тржишта рада, капитала и робе. Уместо тога, њено институционално језгро обухвата оне невладине и непривредне везе и добровољна удружења која усидравају комуникацијске структуре јавне сфере у друштвену компоненту. Цивилно друштво се састоји од мање или више спонтано насталих удружења, организација и покрета који, усклађени са тиме како друштвени проблеми одјекују у приватним сферама живота, дестилују и преносе те реакције у појачаној форми, у јавној сфери. Језгро цивилног друштва обухвата мрежу удружења која институционализују дискурс решавања задатака о питањима од општег интереса, унутар оквира организоване јавне сфере.“ Habermas, Jürgen: *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1996, p. 366-367.

²¹ Према: Аврамов, Смиља: *Цивилно друштво и невладине организације*, Београд, Нова Европа, 2006, стр. 32.

²² Тејлор, Чарлс: *Призивање грађанског друштва*, Београд, Београдски круг, 2000, стр. 15.

тако и према држави“. Шоу узима институције у општем социолошком смислу комплексних друштвених аранжмана, не у смислу формалних организација, које су у овом схватању један тип друштвених институција.²³

Центар за цивилно друштво у оквиру Лондоске школе економије (ЛСЕ) дефинише цивилно друштво на следећи начин: "Цивилно друштво се односи на арену неприсиљене колективне акције око заједничких интереса, циљева и вредности. У теорији, институционалне форме цивилног друштва разликују се од државе, породице и тржишта, мада су у пракси границе између држава, цивилног друштва, породице и тржишта често сложене, нејасне и предмет преговора. Цивилно друштво обично обухвата разноликост простора, актера и институционалних облика, који варирају у степена формалности, аутономије и моћи."²⁴

Изузимајући очигледну немогућност прецизног појмовног одређења, издвајају се два општа правца посматрања проблематике цивилног друштва, која полазе из економске и политичке перспективе. Према Пауновићу, економско становиште одређује цивилно друштво кроз економску активност – то је поприште репродукције материјалног живота. У политичком смислу, цивилно друштво се посматра кроз бригу за опште добро и плуралитет удруживања.²⁵ До истог закључка долази институт „Синергос“, који такође препознаје двоструку улогу цивилног друштва у развијању економског и демократског потенцијала – економску и политичку.²⁶

Павловић издваја две димензије то јест функције цивилног друштва, теоријско-аналитичку и нормативно мобилизаторску: „У првом значењу појам цивилног друштва се користи као теоријска категорија за анализу и објашњење оних димензија друштвеног живота које се могу подвести под тај појам и које постоје у реалности. Цивилно друштво је, у том смислу, агрегатни појам којим се означава специфичан скуп

²³ Shaw, Martin: Civil Society and Global Politics: Beyond a Social Movements Approach, *Millenium: Journal of International Studies*, 1994, p. 647.

²⁴ Centre for Civil Society, London School of Economics: *What is civil society?* 2004, <http://www.lse.ac.uk/CCS/home.aspx>; [19.05.2017.]

²⁵ „У том домену, цивилно друштво је немилитаристичко, лаичко и цивилизовано друштво, које се уздигло до одређеног цивилизацијског нивоа слободних људи и које се заснива на поштовању основних људских права и грађанских слобода, толеранцији, демократској јавности, владавини права као и економском, социјалном и политичком плурализму. У овом значењу, цивилно друштво је друштво грађана, који су међусобно повезани у разна удружења и мреже удружења.“ Пауновић, Жарко: *Невладине организације*, Београд, Службени гласник, 2006, стр. 146.

²⁶ „Унапређењем цивилног друштва биће потпомогнут, не само економски напредак, него и далеко комплекснији задатак – осигурање демократских промена.“ Према: Аврамов, Смиља, *op. cit.*, стр. 32, (фуснота 21).

друштвених комуникација и социјалних веза, социјалних институција, и друштвених вредности, чији су главни актери: грађанин са својим цивилним правима; (неполитичке и невладине) организације, удружења, друштвени покрети и грађанске институције; и све оно што у модерном друштву обухвата термин јавност.²⁷ Основни проблем са овом функцијом цивилног друштва је његова наводна неполитичност, са чиме се не можемо сложити: ако се деловање цивилног друштва посматра кроз призму *јавних политика*, тада је свака акција коју спроводи било држава било цивилно друштво политичка акција (невезано од нивоа на којем се спроводе), и чини део спровођења јавне политике (из перспективе државе) или жеље да се утиче на јавне политике (из перспективе цивилног друштва). Поред тога, ово схватање не објашњава политичко понашање многих организација цивилног друштва које се баве заговарањем, нарочито у области људских права, са јавним наступима који више подсећају на директну него на представничку демократију. Схватање да је цивилно друштво неполитично је у вези са још једним (идеолошким или идеалистичким, у зависности од посматрања) елементом који се у теорији често изражава кроз схватање да је цивилно друштво оаза мира, сарадње, солидарности и хуманости. Није спорно да то јесу особине цивилног друштва, али не сме се изгубити из вида ни да је цивилно друштво истовремено и арена неслагања и борбе. Друго, термин јавност, који Павловић додаје када идентификује главне актере цивилног друштва је толико широк, да се ваља сложити са тезом Аврамове која наводи да се под тај појам може подвести готово све, а могло би се додати, нарочито у савременим дигиталним друштвима. У другој функцији, цивилно друштво је нормативни концепт „који служи и помаже да се мотивишу и мобилишу грађани и остали социјални актери како би установили и развили различите садржаје и облике социјалне активности. У овој функцији појам цивилног друштва нарочито долази до изражаја у периоду транзиције из више или мање ауторитарних у мање или више демократска друштва и политичка уређења.“²⁸ Сматрамо да друга функција највише одговара српској друштвеној стварности.

Поједини аутори, дубоко свесни проблема учитавања најразличитијих могућих политичких, идеолошких, социо-економских и културних значења у појам, више ни не покушавају да пруже свеобухватну дефиницију цивилног друштва. Уместо тога, фокус

²⁷ Павловић, Вукашин, *op. cit.*, стр. 53-54, (фуснота 2)

²⁸ *Ibid.*, стр. 53-54.

се пребацује на набрајање организација цивилног друштва, али не на исцрпан начин, већ само примера ради.²⁹³⁰

1.4. Закључак о појму цивилног друштва

Када се узму у обзир толико значајне разлике у покушајима дефинисања једног појма, не чини се претераном примедба Џон Кина да је „концепт цивилног друштва конфузан, суштински споран термин који не значи више од две погрешно употребљене, бесмислене речи.“³¹

Једна димензија проблема одређења појма и елемената цивилног друштва условљена је разноликошћу организација које улазе у овај појам. Дефиниције које упућују на цивилно друштво као простор, арену различиту од државе и породице указују на широк, хетерогени простор међусобно испреплетаних и зависних интересних група и сфера, у који се могу сместити потпуно различити организациони облици. Нарочито је тешко дефинисати границе цивилног друштва. Заједничка тачка свих дефиниција цивилног друштва, неvezано за економску или политичку визуру, је аутономија деловања у односу на државну власт. Проблем дефинисања цивилног друштва на тако широком критеријуму аутономије у односу на државу, без додатних елемената који би прецизирали границе такве аутономије, је у томе што би се тада у цивилно друштво поред несумњивих репрезентата цивилног друштва као што су удружења, фондације, задужбине, једнако могле сврстати и демократски оријентисане и фашистичке групе, и раднички покрети и криминалне организације. Управо због тога су поједини теоретичари у појам цивилног друштва укључили цивилизованост односно

²⁹ Тако, према Нанс и Штефек, организација цивилног друштва је: „невладина, непрофитна организација која има јасно наведену сврху, правну личност и своје циљеве следи на ненасилне начине. Осим активистичких организација у ову дефиницију су укључени социјални партнери (тј. синдикати и удружења послодаваца), удружења потрошача, добротворне организације, локалне иницијативе и верске заједнице.“ Nanz, P.; Steffek, J.: *Assessing the Democratic Quality of Deliberation in International Governance: Criteria and Research Strategies*, *Acta Politica*, 2005, p. 382.

³⁰ Центар за цивилно друштво у сличном духу наводи: „Цивилна друштва често (дакле, не увек – наша примедба) чине организације попут регистрованих добротворних организација, развојних невладиних организација, група у заједници, женских организација, верских организација, професионалних удружења, синдиката, група за самопомоћ, друштвених покрета, пословних удружења, коалиција и заговарачких група.“ <http://www.lse.ac.uk/CCS/home.aspx>; [19.05.2017.]

³¹Према: Петровић, Ирена: *Цивилно друштво у Србији: анализа класне основе*; https://www.researchgate.net/publication/320186109_Civil_society_in_Serbia_Analysis_of_the_class_basis/full_text/59d386294585150177f95f53/Civil-society-in-Serbia-Analysis-of-the-class-basis.pdf; [11.07.2020.]

културу (*civility*), да би се са једне стране истакла разлика у односу на оружане формације (*civilian vs. military*), а са друге стране подцртао ненасилни, цивилизовани, демократски начин остваривања циљева. Међутим, чак ни овај аспект се не може окарактерисати неспорним, јер га пракса у неким случајевима оповргава.³²

Друго, када се у концепт цивилног друштва укључе економске организације, тада би се организацијама цивилног друштва могле сматрати и мултинационалне корпорације, и удружења корпоративне елите – нпр. удружења банака и осигуравајућих компанија, па следећи ту логику и Економски форум из Давоса, што је не само методолошки погрешно већ и штетно изједначавање лукративних организација са, набројимо само неке, синдикатима, протестним и друштвеним покретима, волонтерским и добротворним организацијама и филантропским фондацијама.

Трећи ниво проблематике цивилног друштва састоји се у томе што се појму приступа и са позиција идеологије, па се могућа значења цивилног друштва читавају у унапред конструисану идеолошку матрицу. У том смислу, прихвата се став Аврамове да су теоријске конструкције Хобса, Лока, Фергусона, Хегела, Токвила, Маркса, Грамшија, биле по правилу одраз специфичности времена у коме су живели и да је свака епоха имала своју матрицу цивилног друштва. Сматрамо да је тако и данас, те да савремено доба диктира потребу за стварањем нових матрица цивилног друштва које се, како се може видети, још увек обликују и преобликују. У таквој поставци ствари, може се закључити да концепт цивилног друштва никада неће ни бити заокружен.

Четврти ниво проблематике сагледава се из перспективе права. Наиме, све наведене дефиниције пате од недостатака у прецизности. Оне то не могу ни бити, јер цивилно друштво није нормативни већ првенствено политиколошки и социолошки појам. Али, за разлику од неких других не-правних појмова, као што су на пример легитимитет или јавни интерес, где право даје значајан допринос у њиховом прецизирању и тумачењу, не уочава се велики простор за такав допринос правне науке појму цивилног друштва.³³ За правну праксу употреба појма цивилног друштва је чак и

³²Критике су упућиване на рачун агресивног понашања бизнис корпорација и појединих невладиних организација, што се не може сматрати уљудним, то јест цивилизованим понашањем.

³³ Без обзира на то, мора се признати да укључивањем правних појмова у дефинисање цивилног друштва добијамо знатно јаснију слику. Марковић проблематику цивилног друштва сагледава кроз његове најшире елементе али и кроз правне категорије, и износи закључак да су основни елементи цивилног друштва људске и грађанске слободе, слободно тржиште, владавина права као и посебан тип политичке културе, познат као партиципативна политичка култура: Марковић, Ратко: *Уставно право и политичке институције*, Београд, Службени гласник, 1999, стр. 554-555.

штетна.³⁴ Како право захтева прецизност у изразу, ниједно правно тумачење овог појма (изузев у одређеној, свакако недовољној мери, телеолошко) не може да одреди и рашчлани појам цивилног друштва. Стога, појам цивилно друштво не треба користити у правном дискурсу, док у социолошком и политиколошком треба бити веома опрезан у његовом коришћењу.

Делимично решење проблема одређивања појма цивилног друштва иде путем којим је кренула новија политиколошка и социолошка теорија, која пребацује фокус са свеобухватног дефинисања цивилног друштва на набрајање организација цивилног друштва. У том смислу би, за почетак, било од користи дефинисати организације цивилног друштва у ужем и ширем смислу. Тако би се неспорно утврдио централни део појма, док би периферни делови остали предмет анализе и сучељавања ставова.

2. Оперативне дефиниције организација цивилног друштва

Имајући у виду немогућност довољно прецизног одређења појма цивилног друштва, државе и међународне организације окренуле су се практичнијим решењима. За своје потребе створиле су „оперативне“ или „радне“ дефиниције цивилног друштва, које се не баве појмовним сецирањем централних и периферних компоненти појма и покушајима да се утврде границе појма, већ су окренуте одређењу цивилног друштва кроз његове репрезенте – организације цивилног друштва, то јест невладине организације. Такве дефиниције обично у функционалном маниру одређују које организације ће се сматрати релевантним репрезентима цивилног друштва, и са којима ће остваривати сарадњу.³⁵

³⁴Закон о удружењима и фондацијама Републике Српске у члану 8а предвиђа да удружење може стећи статус удружења од јавног интереса, и у складу са тим добити одређене бенефиције, ако његово деловање превазилази интересе његових чланова и ако је намењено интересу јавности, односно неким њеним сегментима, у *следећим областима*: здравство, наука, социјална заштита, заштита околине, *цивилно друштво*, ратни ветерани, људска права, права мањина, помоћ сиромашним и социјално угроженим, помоћ инвалидима, деци и старијим лицима, толеранција, култура, аматерски спортови, верске слободе, помоћ жртвама елементарних непогода, удружења потрошача и другим областима од јавног интереса. Све наведене области су области деловања организација цивилног друштва, па је законодавац могао одабрати да без набрајања области наведе само цивилно друштво. Међутим, тада не би било јасно на шта се конкретно мисли. Апсурд је још већи када знамо да цивилно друштво може покривати све области људског деловања, чиме се за статус удружења у јавном интересу по овом основу квалификују сва удружења у Републици Српској.

³⁵ Нажалост, ни то није увек случај. На примеру ОЕБС-овог документа „Улога цивилног друштва у превенцији и спречавању насилног екстремизма и радикализације који воде у тероризам“ може се

Међународне организације (Уједињене нације, Савет Европе) су проблем решиле тако што дају широку дефиницију невладиних организација (УН дефинишу невладине организације као „непрофитне, добровољне, грађанске групе које су организоване на локалном, националном и међународном нивоу ради адресирања тема у подршци јавном добру“³⁶), а потом кроз посебне документе разрађују критеријуме подобности невладиних организација за сарадњу (детаљно о томе у поглављу Правни и институционални оквир за деловање организација цивилног друштва у раду међународних организација).

На сличан начин су поступиле и државе. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије (КСЦД) даје следећу дефиницију цивилног друштва: „Цивилно друштво су организовани грађани који својим деловањем и акцијама настоје да у своју заједницу (место, град, општину, државу) унесу квалитативну промену која је од општег заједничког интереса за грађане и грађанке. Организације цивилног друштва представљају један од механизма надзора над радом институција а у циљу остварења заједничког интереса власти и грађана - унапређења друштва у свим областима.“ Даље, организације цивилног друштва су „добровољни облици организовања грађана који настају приватним или правним документом (уговором о оснивању), чији је циљ заштита интереса одређене групе грађана или друштва у целини и које нису део структуре власти.“³⁷ Коначно, према КСЦД организације цивилног друштва су: удружења грађана, фондације, задужбине, синдикати, струковна удружења, верске организације, већа националних мањина, политичке партије, спортска удружења и неформалне групе.³⁸ Потребно је рећи да је КСЦД у последњих неколико година направила заокрет у дефинисању организација цивилног друштва у односу на иницијалну интерну оперативну дефиницију која је убрајала удружења, фондације и задужбине у организације цивилног друштва и са

видети још једна аморфна дефиниција где се цивилно друштво дефинише као разноврсна група састављена од цивилних актера, заједница и формалних и неформалних удружења са широким спектром улога, који се ангажују у јавном животу да би унапредили заједничке вредности и циљеве. ОЕБС, *Улога цивилног друштва у превенцији и спречавању насилног екстремизма и радикализације који воде у тероризам*, Беч, 2018, стр. 17; https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/412619_0.pdf; [19.10.2020.]

³⁶ <https://www.apa.org/international/united-nations/acronyms.pdf> [10.07.2020.]

³⁷ <https://www.civilnodrustvo.gov.rs/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE-%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%B2%D0%B8%D1%81/%D1%86%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%B4%D1%80%D1%83%D1%88%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D1%86%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%B4%D1%80%D1%83%D1%88%D1%82%D0%B2%D0%BE.78.html>; [14.03.2020.]

³⁸ *Ibid.*

којима је остваривала сарадњу, и прешла на широко дефинисање организација, и то на погрешан начин: наиме, политичке партије *нису* организације цивилног друштва³⁹, а у контексту надлежности КСЦД нису ни синдикати, верске организације и већа националних мањина. Такође, у овој широкој поставци недостаје академска заједница, која би морала да се нађе међу побројаним организацијама пре него српска спортска удружења⁴⁰. Уред за удруге, хрватски пандан КСЦД, не прави ову грешку јер је фокус деловања исправно сужен на „сарадњу и партнерство с невладиним сектором, *нарочито са удружењима*“⁴¹. На сличан начин и црногорска Дирекција за сарадњу са невладиним организацијама дефинише организације цивилног друштва: ова дирекција сарађује са невладиним организацијама, а оне су, према црногорском Закону о невладиним организацијама, *невладина удружења и невладине фондације*.⁴²

За потребе овог истраживања, а у контексту учешћа организација цивилног друштва у процесу доношења одлука, све што важи за удружења важи и за фондације, као и за један вид задужбине – задужбине која је основана у јавном интересу (или општекорисном циљу, да се послужимо речником српског закона о задужбинама), и њих сврставамо у *организације цивилног друштва у ужем смислу*. Све остале типове организовања који се у теорији и пракси сматрају организацијама цивилног друштва, изузев лукративних организација, сврставамо у *организације цивилног друштва у ширем смислу*.

Када се говори о организацијама цивилног друштва у овом истраживању, мисли се на организације цивилног друштва у ужем смислу. Симултано, за организацију цивилног друштва у ужем смислу користи се и израз *невладина организација*, као рефлексију различитог именовања ових организација у прописима, и као израз стилске разноврсности. У поглављима посвећеним пракси Уједињених нација

³⁹ У прилог томе: <https://www.icnl.org/resources/library/fact-sheet-non-governmental-organizations-ngos-in-the-united-states>; [15.07.2020.]; Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, Основни принцип бр. 1: Невладине организација (даље: НВО) су добровољна самоуправљујућа тела или организације основане да би следиле суштински непрофитне циљеве својих оснивача или чланова. Она *не укључују политичке странке*.

⁴⁰ Српске професионалне спортске клубове организоване у правну форму удружења, на супрот глобално доминантној приватно-предузетничкој оријентацији професионалних спортских клубова, основане и у највећем финансиране од стране државе (реликт југословенског социјализма) не убрајамо у организације цивилног друштва.

⁴¹ <https://udruga.gov.hr/o-uredu/9>; [07.09.2019.]

⁴² Закон о невладиним организацијама („Сл. лист ЦГ“ бр. 39/2011 и 37/2017)

и Савета Европе користи се њихов термин - невладине организације, док се у делу посвећеном Европској Унији користи ЕУ термин – организације цивилног друштва.

3. Поделе организација цивилног друштва (невладиних организација)

У најопштијем смислу, све организације које делују у једном друштву могу се поделити на државне организације (јавни сектор) и недржавне организације (приватни сектор). Недржавне организације се даље деле на профитне и непрофитне организације⁴³, а у оквиру непрофитних разликују се јавне услужне организације и све друге непрофитне организације.⁴⁴

Саломон и Анхеијер праве поделу организација које делују у оквиру непрофитног сектора тако што разликују јавне услужне организације и чланове услужних организација. Услужне организације су удружења, професионална и пословна удружења, фондације, религиозне организације, социјалне услуге, саветодавне организације, клубови, политичке партије и удружене организације. Истовремено, истиче се и да ниједан класификациони систем није савршено прикладан за сваку сврху, јер, између осталог, постоје огромне разлике посматрано од државе до државе. Тако, Служба интерних прихода (*Internal Revenue Service*) у САД разликује 400 типова организација, од којих је највећи број разврстан у 26 различитих одредби Интерног приходног кода (*Internal Revenue Code*) према којима организације могу захтевати ослобођење од пореза. С друге стране, француска Номенклатура подручја деловања удружења (*The Nomenclature des domaines d'action associations*), коју употребљава Француски завод за статистику, на потпуно другачији начин врши груписање, у десет општих подручја која су подељена у 64 подподручја.⁴⁵

⁴³ У француском праву прави се разлика између удружења и друштва. Удружење је повезивање људи на нелукративној основи које по правилу не ствара добит, а уколико га створи, улаже се искључиво у постизање статутарних циљева удружења, док је друштво облик повезивања људи који има за циљ стицање и потом поделу добити између чланова друштва. Марковић, Ратко: *op. cit.*, стр. 578. (фуснота 33).

⁴⁴ Модел је извео Самаривал, Р. према Марији Колин у књизи Цивилно друштво и невладин сектор, наведено према: Пауновић, Жарко, *op. cit.*, стр. 31, (фуснота 25).

⁴⁵ Salamon, Lester M.; Helmut K. Anheier: In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification, *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, no. 3, Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.

Од домаћих аутора, поделама невладиних организација највише се бавио Пауновић који разликује четири поделе невладиних организација. Прва подела је горе наведена подела Саломона и Анхеијера. Друга подела је на удружења (*universitas personam*) и фондације (*universitas rerum*), у оквиру које се истиче да у удружењима људи улажу свој рад и слободно време за корисне опште-друштвене послове, док у фондацијама људи улажу своја финансијска и материјална средства за остваривање интереса. Подела на удружења и фондације је заправо део шире поделе на чланске и не-чланске организације, а у не-чланске би свакако требало уврстити и задужбине. Трећа подела невладиних организација је према територији деловања на националне, иностране и међународне организације. Иако се то не наводи, ова подела је поред критеријума територије деловања и подела према критеријуму места седишта организације. Коначно, четврта подела је према „подручју делатности“ којима се невладине организације баве⁴⁶, што је заправо подела Саломона и Анхеиера из 1996. године, на коју се, због квалитета и свеобухватности исте, ваља посебно осврнути.

Саломон и Анхеиер праве према нашем мишљењу најбољу могућу класификацију према делатностима којима се организације баве, под називом Међународна класификација непрофитних организација (*International Classification of Nonprofit Organizations - ICNPO*). Аутори употребљавају израз „непрофитне“ организације уместо невладине или добровољне, у складу са терминологијом која се употребљава у Систему националних рачуна Уједињених Нација (*UN System of National Accounts*), која се поклапа са изведеном поделом организација цивилног друштва у ужем смислу, док у погледу делатности коју могу обављати нема разлике између других непрофитних организација и организација цивилног друштва у ужем смислу. Подела је извршена у складу са системом Међународне стандардне индустријске класификације Уједињених нација (*UN International Standard Industrial Classification – ISIC*)⁴⁷, уз став који у потпуности ваља подржати, да ICNPO доказано користи упоредним и међународним истраживањима непрофитних организација, јер омогућава систематско поређење непрофитног сектора у различитим државама кроз прилагођавање великих разлика које постоје између непрофитних организација. Према

⁴⁶ Пауновић, Жарко, *op. cit.*, стр., 30-35, (фуснота 25).

⁴⁷Класификација узима у обзир и Општу индустријску класификацију Европских заједница (*European Communities General Industrial Classification of Economic Activities (NACE)*, Eurostat, 1985) која додаје ISIC класификацији две велике групе (Истраживање и развој и Рекреација и култура) као и Националну таксономију изузетих ентитета (*National Taxonomy of Exempt Entities (NTEE)*) Националног савета добротворне статистике (*National Council of Charitable Statistics*) САД.

овој класификацији, непрофитне организације подељене су у 12 великих група, у оквиру којих се даље деле на 24 подгрупе:

Група 1: Култура и рекреација, у оквиру које су подгрупе Култура и уметност, Спорт и Други рекреативни и друштвени клубови (рекреативни и друштвени клубови и услужни клубови⁴⁸);

Група 2: образовање и истраживање, у оквиру које су подгрупе Основно и средњошколско образовање, Високо образовање, Друго образовање и Истраживање;

Група 3: Здравље, у оквиру које су подгрупе Болнице и рехабилитација, Старачки домови, Ментално здравље и хитне интервенције и Друге здравствене услуге;

Група 4: Социјалне услуге, у оквиру које су подгрупе Социјалне услуге, Помоћ у хитним случајевима, Новчана помоћ и одржавање;

Група 5: Заштита животне средине, у оквиру које су подгрупе Заштита животне средине и Заштита животиња;

Група 6: Развој и становање, у оквиру које су подгрупе Економски и социјални развој, Развој заједнице, Становање и Запошљавање и Обука за запошљавање;

Група 7: Право, заговарање (заступање) и политика, у оквиру које су подгрупе Грађанске и заговарачке (Advocacy) организације, Право и правне услуге и Политичке организације;

Група 8: Филантропски посредници и промоција добровољног рада (волонтеризма);

Група 9: Међународне организације;⁴⁹

Група 10: Верске организације;

⁴⁸ Под услужним клубовима мисли се на чланске организације које пружају услуге својим члановима и локалним заједницама, као што су *Lions, Zonta International, Rotary Club, Kiwanis*, итд.

⁴⁹ Локалне филијале и подружнице међународних организација класификују се као део непрофитног сектора земље домаћина уколико су присутне дуже од једне фискалне године. Нпр. канцеларија Форд фондације у Рио де Жанеиру се сматра делом бразилског непрофитног сектора, локална канцеларија *Save the Children* у Москви сматра се делом руског непрофитног сектора итд. Краткорочни пројекти страних организација не сматрају се делом непрофитног сектора земље домаћина. Поред тога, међународне организације у Групи 9 се тако класификују у земљи оснивања и према претежној економској активности, па се тако на пример *OXFAM* класификује као међународна организација у Великој Британији али се локалне активности у Перуу класификују под Групом 6, Групом 5, Групом 4 или неком другом групом, у складу са врстом активности коју спроводе.

Група 11: Пословна и професионална удружења, Синдикати;

Група 12: Некласификоване организације.

Услови које организација мора да испуњава да би се сматрала делом непрофитног сектора су да је: а) организована то јест институционализована у одређеној мери у погледу циљева, структуре и активности; б) приватна, невладина, институционално одвојена од владе; в) самоуправљујућа, оспособљена да у значајној мери контролише сопствене активности; г) непрофитна, у смислу да не дели добит оснивачима, управљачким телима и члановима; и д) добровољна, тако што у своје активности са једне стране укључује волонтере и добровољне прилоге и са друге стране добровољна у смислу непостојања законске обавезе учешћа у организацији.⁵⁰ Наведених пет елемената⁵¹ чине, према Саламону и Ајнхеиеру, *структурално-операционалну дефиницију невладине организације*.

У литератури се наводи да је наведена класификација прихваћена као службена на међународном нивоу, од стране Уједињених нација и Европске Уније⁵² за шта није пронађена потврда у званичним документима. Оно што је ван сваке сумње је чињеница да је класификација Саламона и Ајнхеиера у потпуности компатибилна са класификацијама које користе Уједињене нације и Европска Унија те се због тога условно речено може сматрати службеном.

4. Локалне и међународне (транснационалне) невладине организације

У циљу избегавања било каквих недоумица, потребно је на почетку направити дистинкцију између међународне (међувладине) организације и међународне (транснационалне) невладине организације.

У теорији не постоји јединствен став у дефинисању међународне организације. Према неким теоретичарима, конститутивни елементи међународне организације су држава и међународни уговор који садржи статут организације (Кожевников), други

⁵⁰ Salamon, Lester M.; Anheier K. Helmut: The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1, 1996., *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, no. 19. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1996.

⁵¹ Пет, а не седам елемената, колико наводи Пауновић позивајући се на исту дефиницију.

⁵² Упореди: Веžован, Гојко: *Civilno društvo*, Zagreb, Nakladni zavod Globus, 2004, str. 26.; Пауновић, Жарко, *op. cit.*, стр. 34, (фуснота 25).

додају и елемент остварења сарадње у појединој области (Монако), док већи број дефиниција додаје и елемент постојања сталних органа. Поред тога, аутори у дефиницију међународне организације уносе и елементе правне личности и посебне „воље“ што је предмет спорења теоретичара. Димитријевић и Рачић дефинишу међународне организације као вишестраним уговорима основане трајне облике институционализованог општења три или више држава, с посебним статусом и сталним органима, у оквиру којих се, на начин предвиђен статутима и другим основним документима организација, одвијају процеси мултилатералног преговарања и заједничког одлучивања држава-чланица у одговарајућим областима међународне сарадње, из чега произлазе следећи конститутивни елементи: држава, међународни уговор, стални органи, област делатности и посебан статус.⁵³

С друге стране међународне невладине организације су „приватне“ транснационалне организације у које поред међународних невладиних организација спадају транснационалне привредне организације – мултинационална предузећа, транснационални политички покрети и транснационалне верске организације.⁵⁴ У међународне невладине организације су „непосредно укључена удружења, установе или појединци из различитих земаља ради остварења заједничких интереса који нису лукративни.“⁵⁵ Према истим ауторима, свака међународна невадна организације је истовремено интересна група и група за притисак. Киохан (*Keohane*) такође сматра да се у целини њихово деловање може сагледати кроз лобирање и убеђивање.⁵⁶ Да линија између међувладиних организација и међународних невладиних организација није увек јасна показују примери гигантских међународних невладиних организација, као што су Међународни олимпијски комитет или Међународна федерација фудбалских удружења (FIFA). Поред тога, међународна невадна организација може временом мењати своју форму и трансформисати се у међувладину организацију, за шта је ИНТЕРПОЛ изврстан пример: почетком осамдесетих година прошлог века ИНТЕРПОЛ је сматран невладином организацијом (наводи се као пример нејасног статуса појединих међународних невладиних организација јер је састављен искључиво од државних

⁵³Рачић, Обрад; Димитријевић, Војин: *Међународне организације*, Београд, Савремена администрација, 1980, стр. 16-20.

⁵⁴ *Ibid.*, стр. 20-29.

⁵⁵ *Ibid.*, стр. 21.

⁵⁶ Keohane, O. Robert: *Global Governance and Democratic Accountability*, London school of Economics, 2002., p. 23, https://www.researchgate.net/publication/228582436_Global_Governance_and_Democratic_Accountability [25.10.2020.]

органа)⁵⁷ да би деведесетих година прошлог века био сматран организацијом прелазног типа између међувладиних и међународних невладиних организација.⁵⁸ Данас је ИНТЕРПОЛ класична међувладина организација.⁵⁹

Локалне организације цивилног друштва могу се посматрати из две перспективе – националне и транснационалне, односно међународне. Полазећи из перспективе националне државе, у зависности од степена деконцентрације и децентрализације, а према нивоима деловања, могу се разликовати организације које делују на локалном нивоу у најужем смислу те речи (почев од дела насеља преко кварта, месне заједнице, до јединице локалне самоуправе). Виши нивои деловања би према тој подели били ниво округа и национални ниво.⁶⁰ Из међународне перспективе, све организације које не делују на међународном нивоу већ делују на нивоу своје националне државе, од националног нивоа на ниже, су локалне организације.

Транснационалне организације цивилног друштва су оне организације које у свом деловању прелазе границе националних држава, повезујући се, са сродним организацијама на међудржавном, континенталном и интерконтиненталном нивоу, у мање или више чврсте форме повезивања, које истовремено одражавају и степен формалности њихових веза. Форме повезивања варирају од удруживања у формалне савезе и алијансе, федерације и конфедерације, „кишобран организације“, све до неформалне и повремене сарадње. У погледу структуре чланства може се разликовати повезивање индивидуалних чланова као физичких лица, што је ређи случај, и повезивање невладиних организација као правних лица. Њихова унутрашња организација је такође веома различита, и варира од потпуне аутономије у раду националних организација, преко организовања у огранке-филијале, до централизованог управљања. Међународне невладине организације знатно варирају и по реалној снази посматрано према броју чланова и финансијским средствима којима располажу. У погледу броја чланова, најбројнија међународна невладина организација је Међународна федерација Црвени крст, која се састоји од 191 националних удружења и преко 80 милиона чланова и волонтера.⁶¹ *Amnesty International* има више од седам

⁵⁷ Рачић, Обрад; Димитријевић, Војин: *op. cit.*, стр. 16, (фуснота 53).

⁵⁸ Аврамов, Смиља; Крећа, Миленко: *Међународно јавно право*, Београд, Савремена администрација, 1999, стр. 177.

⁵⁹ <https://www.interpol.int/Who-we-are/What-is-INTERPOL> [01.09.2020.]

⁶⁰ Изнета подела је илустративног карактера и ни у ком случају не представља исцрпно разликовање нивоа одлучивања.

⁶¹ <https://www.icrc.org/en/who-we-are/movement> [05.09.2020.]

милиона чланова и делује у више од 150 држава.⁶² С друге стране постоје и елитистичке међународне невладине организације са малим бројем чланова. У погледу буџета којима располажу, неки се мере у милијардама,⁶³ стотинама милиона,⁶⁴ а активне су и организације са знатно скромнијим годишњим приходима.

Основне карактеристике међународних невладиних организација су следеће: чланови нису државе, већ национална удружења, организације или појединци које делују под границама и јурисдикцијом држава из којих долазе; оснивају се статутом или уговором на међународним скуповима делегата одговарајућих националних организација или групе индивидуалних чланова; држава домаћин мора бити у сваком тренутку сагласна са деловањем међународне невладине организације, и може јој отказати гостопримство или забранити рад; међународне невладине организације морају имати шири друштвени циљ и бити засноване на одређеном друштвеном концепту; међународне невладине организације су интернационалне по садржини деловања и утицају који остварују или на који претендују, али су институционално везане за националне поретке јер дејствују кроз национална удружења.⁶⁵

Изрази транснационалне и међународне невладине организације користе се симултано (*International Non-Government Organisations – INGOs*), а сам термин „невладине“ уведен је у званични речник и званичне текстове 1945. године кроз Повељу Уједињених нација.⁶⁶ Међународне невладине организације постоје од XIX века (уобичајено се узима да је прва међународна невадина организација *British and Foreign Anti-Slavery Society* основана 1839. године као део покрета ослобођења од ropства⁶⁷, а следи је ICRC – Црвени крст, основан 1863. године).⁶⁸ Међутим, до више него импресивног узлета међународних невладиних организација (и по броју и по значају) и њиховог ступања на међународну сцену као политичког и нормативног

⁶² <https://www.amnesty.org/en/> [05.09.2020.]

⁶³ Црвени крст, уз напомену да су државе основни извор средстава. <https://www.icrc.org/en/document/icrc-appeal-fund-its-operations-2020> [05.09.2020.]

⁶⁴ World Wide Fund for Nature; Више од 308 милиона долара према последњем финансијском извештају, уз напомену да највише средстава потиче од појединачних донација у новцу или добрима (65 %) а 11% од држава. http://assets.worldwildlife.org/financial_reports/37/reports/original/WWF-AR2019-FINALPAGES.pdf?1582917951&_ga=2.197780847.1327835912.1599306064-1058099328.1599306064 [05.09.2020.]

⁶⁵ Аврамов, Смиља; Крећа, Миленко: *op. cit.*, стр. 176, (фуснота 58).

⁶⁶ Аврамов, Смиља: *op. cit.*, стр. 122, (фуснота 21).

⁶⁷ Bell, A. Daniel; Coicaud, Jean-Marc: *Ethics in action, The ethical challenges of international human rights nongovernmental organisations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 280-281.

⁶⁸ Лајонс је утврдио да је у првој половини 19. века било само четири међународне невладине организације схваћене у данашњем смислу, док их је 1914. године било 131. Према: Аврамов, Смиља: *op. cit.*, стр. 127, (фуснота 21).

фактора долази паралелно са интернационализацијом слободе удруживања. Подаци Савеза међународних удружења, Индекса цивилног друштва (CIVICUS) и Упоредне студије цивилног друштва Форд фондације показују да је током XX века број (и разноликост) међународних невладиних организација порастао 200 пута. На глобалном нивоу, (према подацима из 2003. године, а с обзиром на узлазни тренд оправдано претпостављамо да је данас број још виши) делује 50 000 међународних невладиних организација од чега је 90% формирано после 1970. године.⁶⁹

Глобално гледано, казати да је величина невладиног сектора значајна био би еуфемизам: према извештају Генералног секретара УН, невладине организације у збиру конституишу други највећи извор развојне помоћи у смислу нето трансфера. Светски програм за храну (*World Food Programme - WFP*) извештава да невладине организације достављају више развојне помоћи него цео систем УН (изузимајући Светску банку и ММФ). У 1995–1996. години, 30 % званичне развојне помоћи у Шведској, 29 % у Швајцарској и 25 % у Норвешкој усмеравано је преко невладиних организација.⁷⁰ Иако импресивни, ови подаци не говоре о степену аутономије међународних невладиних организација у деловању наспрам зависности од држава (велика је разлика у пореклу прихода и тиме у аутономији деловања код нпр. *International Committee of the Red Cross* и *World Wide Fund for Nature*) и разликама у реалном утицају међународних невладиних организација са Севера и Југа планете.

5. Глобално цивилно друштво

Процеси глобализације условили су разматрање проблематике цивилног друштва ван контекста националних граница, и подстакли теоретичаре да изместе референтни оквир разматрања на глобални ниво. Скован је термин „глобално цивилно

⁶⁹ Keane, John: *Global Civil Society?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 4-5.

⁷⁰ Arrangements and Practices for the Interaction of Non-Governmental Organizations in All Activities of the United Nations System, A/53/170, 10 July 1998, paragraph 2; Evaluation Reports, Agenda item 5, Thematic Evaluation of WFP-NGO Partnerships, 20 December 1999, paragraph 11; Ian Smillie, *NGOs and Development Assistance: A Change in Mind-Set?*, in Thomas G. Weiss (ed.), *Beyond UN Subcontracting: Task-Sharing with Regional Security Arrangements and Service Providing NGOs*, New York: St Martin's Press, 1998, p.185. Према: Lindblom, Anna-Karin: *Non-Governmental Organisations in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 21.

друштво“ који је данас често у јавној употреби и ван теоријских расправа.⁷¹ Суверенитет полако добија нова, историјски непозната значења, па тако нпр. Хелд разликује три модела суверенитета – класични, либерални и космополитски, уз опаску да је XX век донео прелазак са класичног на либерални модел,⁷² па је и без експлицитног навођења јасно који би модел суверенитета требало да донесе XXI век.⁷³ „Глобални теоретичари цивилног друштва, укључујући конструктивисте, критичке теоретичаре, нормативне теоретичаре и постмодернисте, покривају све шири спектар перспектива и гледишта. Сви ови приступи усредсређени су на раздвајање између старих облика „грађанства“ везаног за националну државу и нових облика моралне и политичке заједнице. Сви теоретичари лоцирају глобалне грађанске актере као извор моралног деловања и њиховог одвајања од конвенционалне политике засноване на држави, као стратешке основе радикалних политичких промена.“⁷⁴ Други теоретичари сматрају да је термин „глобално цивилно друштво“ неприкладан и уместо њега предлажу термин „транснационално цивилно друштво“ што је став који ваља подржати, јер су (још увек) везе које се стварају ретко када „истински глобалне у смислу да обухватају појединце из свих делова света“, и не доводећи у недоумицу да свету јесте потребан „неко ко ће деловати као глобална савест“ и представљати интересе који превазилазе границе националних држава, постављају сасвим умесно питање - какав је капацитет за такав подухват.⁷⁵ Опсег читавања могућих значења организацијама цивилног друштва као и лествица њиховог претпостављеног степена утицаја на садашње и будуће друштвене токове је толико високо постављена, да се оправдано поставља питање могу ли оне да испуне те, највише могуће захтеве, истовремено увиђајући диспропорцију њихове како формалне тако и фактичке моћи, у

⁷¹ Годишња публикација под називом *Global Civil Society*; Centre for the Study of Global Governance, London School of Economics and Political Science, and Center for Civil Society, Los Angeles, University of California, SAGE Publications Ltd

⁷² Keohane, O. Robert, *op. cit.*, p. 5, (фуснота 56).

⁷³ „Невладине организације могу о себи размишљати као о гласницима пост-сувереног „глобалног цивилног друштва“, али то је у најбољем случају неопходна илузија“ Heins, Volker: *Nongovernmental Organizations in International Society Struggles over Recognition*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2008, p. 159.

⁷⁴ Chandler, David: *Constructing Global Civil Society - Morality and Power in International Relations*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2004, p. 3.

⁷⁵ Florini, M. Ann: *The Third Force, The rise of Transnational Civil society*, Washington DC, Carnegie Endowment, 2000, према: Аврамов, Смиља: *op. cit.* стр., 103, (фуснота 21).

поређењу са најмоћнијим националним државама или мултинационалним корпорацијама⁷⁶.

Глобално цивилно друштво нужно претпоставља постојање глобалног грађанства и глобалног друштва, што на први поглед може деловати као још једна теоријска конструкција и предмет дебате, али како ови појмови неизбежно воде трећем елементу – појму „глобалне владе“, која ће „бити обликована и формирана свеобухватним космополитским правним оквиром“ (Дејвид Хелд)⁷⁷ проблематика се драматично заоштрава и премешта у сферу високе светске политике, која је далеко ван оквира овог истраживања.

6. Партиципативна демократија и организације цивилног друштва

6.1. Теорија партиципативне демократије

Партиципативна демократија у свом чистом облику, схваћеном као непосредно, једнако, заједничко учешће у доношењу свих одлука од интереса за заједницу, постојала је као историјска категорија у атинској демократији старе Грчке. О функционисању атинске демократије, разлозима који су омогућили такав непосредан вид изражавања воље и немогућности, па и неоправданости постојања истог система данас ван контекста филозофије и поретка старог света у свему другачијег од модерног доба, написани су многи редови. Без обзира на ту чињеницу, атинска визија демократије – демократије у свом најчистијем облику, остаје вечита инспирација теоретичара демократије и друштвених појава уопштено. Русо, који се сматра зачетником идеје модерне партиципативне демократије у свом *Друштвеном уговору* полази управо од разматрања атинске демократије, али и закључује да истинска демократија никада није постојала, нити може постојати, јер такав савршени облик владавине не пристаје људима већ боговима.

У наставку цитата о енглеском народу, за који Русо у *Друштвеном уговору* претходно каже да је најближи слободном (у поређењу са осталим народима тог доба),

⁷⁶ У прилог томе: „У поређењу са приватним корпорацијама, владама или међународним организацијама, невладине организације обично нису на највишем рангу моћи.“ Bell, A. Daniel; Coicaud, Jean-Marc: *op. cit.*, p. 287, (фуснота 67).

⁷⁷ Према: Keohane, O. Robert, *op. cit.*, p. 5, (фуснота 56).

а који је слободан само у време избора чланова парламента, а уствари је роб, пише: „начин на који он искоришћује своју слободу за време њеног трајања показује да он заслужује да је изгуби.“⁷⁸ Још је у XVIII веку Русоу било јасно да демократски избори нису гарант нити слободе нити демократије. Многи теоретичари покушали су да нађу одговор на питање шта могу да ураде грађани да сами не допринесе својој злосрећној судбини, која се огледа у никад истински стеченој могућности другачијег или супротног избора од онога што им на затвореном политичком тржишту нуди једна или више политичких елита. Другим речима, основно питање је како суштински укључити грађане у процесе доношења одлука и тиме ограничити моћ државе. У богатој понуди демократских теорија⁷⁹, нарочито се истиче идеја партиципативне (партиципаторне) демократије.

Партиципативна демократија одбацује елитистичке теорије демократије и закључке који се који се свде на „*status quo* конзервативизам, антидржавни неолиберализам или демагошки популизам“⁸⁰, сматрајући да се политичка апатија, неповерење у демократске институције па и антидемократски ставови могу преокренути активним учествовањем заинтересованих појединаца у политичким процесима доношења одлука на свакодневном нивоу. Сам процес партиципације има едукативну функцију и позитивно утиче на све учеснике тог процеса тако што их усавршава, „демократизује“ и чини их, као *perpetuum mobile*, активнијим путем активирања. При томе, треба почети од локалног нивоа, јер су одлуке које се ту доносе видљивије и имају директан утицај на свакодневни живот и постепено ширити процес демократизације ка вишим нивоима власти.

Један од најзначајнијих прилога⁸¹ модерном обликовању теорије партиципативне демократије дала је Керол Пејтман и њена књига *Партиципација и демократска теорија*.⁸² Пејтман реafirмише класичне идеје Русоа и Џ. С. Мила о партиципацији грађана, комбинујући их са идејама британског гилд-социјализма и синдикалном традицијом⁸³, у изразитом контрасту са владајућом теоријским

⁷⁸ Русо, Жан Жак: *Друштвени уговор*, Београд, Филип Вишњић, 1993, стр. 95.

⁷⁹ Види: Канингам, Френк: *Теорије демократије, Критички увод*, Београд, Филип Вишњић, 2002.

⁸⁰ Nylen, R. William: *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brasil*, New York, Palgrave Macmillan US, 2003, p. 27.

⁸¹ Уз Мекфирсона (С. В. Macpherson) и његову књигу, *The Life and Times of Liberal Democracy*, New York, Oxford University Press, 1977.

⁸² Pateman, Carole: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

⁸³ Трећи узор је Кол (G.D.H. Cole), у делу који се односи на партиципацију у области индустрије, и његова књига *Self-Government in Industry*, London, G. Bell And Sons, 1918.

дискурсом шездесетих година прошлог века који је са сумњом и резервисаношћу гледао на класичне демократске теорије. Преовлађујући дискурс је демократију још увек видео као идеал, али се са великим подозрењем гледало на партиципацију, из најмање три разлога. „Пад Вајмарске републике у фашизам, са високим нивоом масовне партиципације, и послератно успостављање тоталитарних режима заснованих на масовном учешћу, иако учешћу потпомогнутим застрашивањем и присилом, подмеће тенденцију да „партиципација“ бива повезивана са концептом тоталитаризма уместо са демократијом.“⁸⁴ Друго, емпиријски подаци из истраживања политичких ставова и понашања која су се вршила у већини западних земаља у периоду 1940 – 1970. године (књига је штампана 1970. године) открили су да је изразита карактеристика већине грађана, а посебно оних из нижих друштвено-економских статусних група, општи недостатак интересовања за политику и политичку активност, као и раширени недемократски или ауторитарни ставови. „Извучени закључак (често од стране политичких социолога са шеширима политичких теоретичара) је да је „класична“ слика демократског човека безнадежно нереална, штавише, у светлу чињеница о политичким ставовима, повећање политичке партиципације садашњих неучесника могло би нарушити стабилност демократског система.“⁸⁵ Трећи, можда и најтеже схватљив разлог одбацивања класичних теорија о демократији је гледиште да су оне „нормативне и оптерећене вредностима“ док би „модерна политичка теорија требала бити научна и емпиријска, чврсто утемељена у чињеницама политичког живота.“⁸⁶ У том смислу апострофира се Јозеф Шумпетер и његова и данас веома утицајна књига *Капитализам, социјализам и демократија* (1943)⁸⁷ у којој констатује потребу за ревизијом класичних идеалистичких демократских теорија у замену за, према његовом суду, теоријама заснованим на реалном стању демократије. Шумпетер нуди своју дефиницију демократије као метода који елите користе у борби за власт кроз теорију наводно базирану на „реалности“ и чињеницама (у време када већина емпиријских података о политичком животу није ни била доступна). За разлику од Русоа и других класичних теоретичара демократије, Шумпетер негира да постоји народни суверенитет, и у складу са тим не влада народ ни већина „већ изабрани

⁸⁴Exerts from: Pateman, Carole: *Participation and Democratic Theory*, https://is.muni.cz/el/1423/podzim2016/POL401/um/Pateman_Dahl.pdf; [27.09.2020.], p. 40.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Schumpeter, A Joseph: *Socijalizam i demokracija*, Zagreb, Globus, 1981.

званичници заједно са неизабраном политичком партијом и бирократским слугама.⁸⁸ За Шумпетера демократија се своди на демократски метод бирања, а услови за успешност у томе су: „избор квалификованих политичара; гаранција да ће о питањима која захтевају посебно знање или надареност одлучивати стручњаци а не јавност; добро обучена бирократија; народ чији су припадници толерантни једни према другима и спремни да дају политичарима одрешене руке у вршењу власти.“⁸⁹

Супротно доминантном теоријском дискурсу тог времена,⁹⁰ Пејтман формулише теорију партиципативне демократије са основном премисом да се институције и појединци не могу посматрати одвојено, изоловано једни од других, већ је потребан интегративни приступ проблему: „Постојање репрезентативних институција на националном нивоу није довољно за демократију; за максимално учешће свих људи на том нивоу социјализације, или „социјалног тренинга“, демократија се мора одвијати у другим сферама да би се могли развити потребни индивидуални ставови и психолошки квалитети. *Овај развој одвија се кроз сами процес партиципације.* Главна функција партиципације у теорији партиципативне демократије је стога едукативна, едукативна у најширем смислу, укључујући психолошки аспект и *стицање праксе* у демократским вештинама и процедурама. Стога не постоји посебан проблем стабилности партиципативног система; он је *самоодржив* кроз едукативни утицај процеса партиципације. Партиципација развија и негује квалитете који су за то потребни; што више појединаца учествује, они бивају све бољи у томе.“⁹¹ Дакле, што је већа партиципација то је већа демократизација друштва, али и социјализација појединаца, а појединац се учи партиципацији кроз сам процес партиципације.⁹² Бојазан да би повећање политичке партиципације могло нарушити стабилност демократског система, Пејтман негира тако што пружа доказе који указују да искуство учествовања у партиципативној структури може ефикасно да утиче на смањење тенденције ка недемократским ставовима. Може се додати да важи и обрнуто: управо искључивање појединаца из процеса партиципације представља један од фактора који доприносе недемократским ставовима.

⁸⁸ Канингам, Френк: *op. cit.*, стр. 28, (фуснота 79).

⁸⁹ *Ibid.* стр. 29.

⁹⁰ Упореди: Almond, Gabriel; Verba, Sidney: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, New York, Princeton University Press, 1963.

⁹¹ Изводи из: Pateman, Carole: *op. cit.*, р. 41, (фуснота 84).

⁹² Интегративни ефекат партиципације у психолошком смислу (којим се Пејтман такође бави) састоји се у томе да на индивидуалном нивоу поспешује прихватање одлука донетих у том духу.

Пејтман пледира за проширење партиципације са националног на ниже нивое власти, посебно на локални ниво, али се ту не ограничава. Тако, области као што је индустрија (према њеном мишљењу најважнија област), треба посматрати као политичке системе са сопственим правима и додатним просторима за партиципацију. Пејтман не прави каталог могућих области партиципације, већ даје примере области у којима би се она могла спроводити (нпр. домаћице у виду занимања могле би имати своју улогу на нивоу локалне управе у области јавног становања) показујући пут ка стварању партиципативног друштва, у коме појединац истински разуме везу између приватне и јавне сфере. Полазећи од локалног нивоа, учествујући у доношењу одлука на нивоу локалне заједнице, константно вежбајући и учећи се партиципацији, појединац долази у прилику да знатно боље процени учинак донесених одлука представника на националном нивоу и да када дође време избора доноси своје одлуке у складу са том проценом.

Дакле, овде се мисли на партиципацију у најширем смислу, не ограничавајући се само на националну и локалну власт, већ се партиципација односи на једнако учешће у процесу доношења одлука. С тим у вези, „политичка једнакост“ подразумева једнакост моћи у одређивању исхода одлуке, приступ потпуно супротан тада доминантним теоријама демократије у којима је акценат на учешћу елита које црпе моћ да доносе одлуке из чињенице да су претходно победиле на изборима, у једначини – што је мањи утицај грађана, то је већа политичка стабилност.

Пејтманова теорија партиципативне демократије извршила је огроман утицај на политичку теорију и на, према речима Џејн Менсбриџ „читаву генерацију теоретичара и практичара политичких наука.“⁹³ Такође, утицала је на развој нових друштвених покрета, као што су феминистички, антиратни и мировни покрети, еколошки покрети, различити мањински покрети, покрети глобалне солидарности. Последишно, утицај је извршен и на ставове политичара, праксу институција и међународних организација.⁹⁴

⁹³ Једна студија из 2007. године установила да је да се Пејтман налази међу четири стотине најцитиранијих политичких научника свих времена. https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/478087B9095F8040CAD18D9217B36AA4/S1049096510001629a.pdf/profile_the_political_theory_of_carole_pateman.pdf ; [11.09.2017.]

⁹⁴ На пример, Савет Европе развио је анализу индекса партиципативне демократије за градове широм света, на основу упитника који садржи 10 индикатора: посвећеност, регулаторни и политички оквир, саветодавни одбори и комисије, грађанска удружења, опсег питања, опсег тактика, решавање проблема у локалној заједници, млади, транспарентност, праћење и евалуација. Индекс се базира на самопроцени градова у циљу побољшања својих институција у контексту партиципације грађана.

Критике упућене теорији партиципативне демократије могу се сумирати на следећи начин: прво, ова теорија нам не открива које би то институције могле позитивно утицати на партиципацију, као ни под којим условима би те неименоване институције могле да утичу на политичко понашање. Такође, теорија партиципативне демократије не нуди веродостојно објашњење зашто и како поједине институције подстичу одређене врсте политичког понашања.⁹⁵ Одговор на та питања даје Путнам.⁹⁶ Суштински, основна замерка овој теорији је њен наводни утопијски карактер, јер је вођена искључиво нормативном забринутости, а не базира се на емпирији, доказима и „реалности“ Шумпетеровог типа – присталице ове теорије опседнути су тиме како ствари требају бити уместо какве оне заиста јесу (Offe 1997; Pieterse 2001).⁹⁷ У погледу приговора да нема емпиријских доказа може се указати да, иако је истина да теорија не обилује емпиријским истраживањима (уосталом, по томе у теоријама демократије није усамљен случај), она ипак суочава своје противнике са доказима који повезују партиципацију и смањење тенденције ка недемократским ставовима. Што се тиче приговора утопистичког карактера теорије, такав тип критике упућен је свим класичним теоријама демократије које демократију посматрају као идеал. Напокон, такве тврдње је демантовала пракса, о чему ће касније бити више речи.

Теорија веома блиска изложеној теорији партиципативне демократије је теорија асоцијативне демократије, „прави трећи пут“, која такође полази од идеја раног либерализма и британског гилд-социјализма, али у средиште уместо појединца ставља удружења, као формализоване групе грађана. Најзначајнији заступник ове теорије је Пол Хирст.⁹⁸ Према тој теорији, удружења би требало да на организован начин функционишу у оквиру институционалног политичког оквира, у циљу прерасподеле економске и политичке моћи. Нагласак на удружењима је разлика у односу на теорију партиципативне демократије која не укључује удружења у партиципацију као обавезну или нужну форму удруживања за деловање, у складу са општим правилом да свако

⁹⁵ Zittel, Thomas; Fuchs, Dieter: *Participatory Democracy and Political Participation: Can participatory engineering bring citizens back in?* London and New York, Routledge/ECPR studies in European political science, 2007, p. 7-29.

⁹⁶ Према Путнаму, предуслови демократије су активно учешће грађана у јавним пословима, интеракција грађана као једнаких појединаца, узајамно поверење и поштовање. „Ови услови постоје онда и у оној мери у којој су људи као једнаки укључени у локалне организације попут спортских клубова, задруга, друштава за узајамну помоћ, културних удружења и добровољних савеза. Тих услова нема када су главни или једини облици невладиних институција доступних грађанима хијерархијски устројени попут мафије, цркве или главних политичких партија.“ Канингам, Френк: *op. cit.*, стр. 50, (фуснота 79).

⁹⁷ Zittel, Thomas; Fuchs, Dieter: *op. cit.*, p. 10, (фуснота 95).

⁹⁸ Hirst, Paul: *Associative Democracy – New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge, Cambridge: Polity Press, 1994.

има право да буде део удружења али и да остане ван њега. Ово разликовање није од практичног значаја, а разлике нема ни у правном смислу, јер свако удруживање индивидуа окупљених ради партиципације као трајнијег циља удруживања са правног аспекта посматра се као неформално удружење грађана. Такође, разлика између ове две теорије је и у средствима којима се служе: партиципативна демократија промовише дијалог и демократизацију одоздо, од локалног нивоа ка вишим инстанцама, док је асоцијативна демократија радикалнија у приступу јер се ослања на колективне акције и протесте.

Још једна сродна теорија партиципативној је теорија делиберативне демократије. Одлике ове теорије сумира Павловић супротстављајући је либерално-представничкој плуралистичкој теорији. Основна карактеристика делиберативне демократије је схватање демократске процедуре, која у овој концепцији није неутралан оквир већ има суштински значај за процесе одлучивања. Друга њена особина је капацитет за решавање конфликтних и морално амбивалентних друштвених питања кроз дијалог, као што су еколошка етика, смртна казна, утицај спољне политике на људска права, друштвена правда, питање абортуса и томе слично. Трећа одлика је радикални егалитаризам схваћен на начин да друштвена питања не треба да буду резервисана само за друштвене елите, као што су политички представници, правосудни професионалци, медији, експерти, технократе, већ да читаво друштво треба да учествује у њиховом промишљању кроз трајан процес расуђивања и обликовања јавног мишљења.⁹⁹ Најзначајнији представник ове теорије је Хабермас, а у новије време Јирг Штајнер¹⁰⁰.

Партиципативна демократија део је ширег феномена који Бобио назива „демократизација друштва” и „ширење процеса демократизације“, преокрета у развоју демократских установа који је започео са демократизацијом државе у првом реду успостављањем националних парламената, да би се, након што је опште право гласа постало неспорни демократски стандард, тај развој наставио кроз демократизацију друштва, као шире сфере у односу на политичку. „Ако се данас жели узети неки показатељ демократског развоја, он више не може бити број особа које имају право гласа, него број места које нису политичке установе где постоји право гласа; укратко,

⁹⁹ Павловић, Вукашин, *op. cit.*, стр. 101-103, (фуснота 2).

¹⁰⁰ Штајнер, Јирг: *Основи делиберативне демократије, Емпиријско истраживање и нормативне импликације*, Београд, Службени гласник, 2015

да бисмо донели суд о стању демократизације у некој земљи, критеријум не треба више да буде “ко” гласа, него “где” се гласа (јасно је да овде под “гласањем” подразумевам *најтипичнији и најопштији чин учешћа*, али ни у ком случају тиме не намеравам да ограничим учешће на гласање).”¹⁰¹ У погледу одговора на питање “где” је пут ка демократизацији друштва, за Бобиа нема дилеме: „У сваком случају, једна ствар је извесна: да два велика блока силазне и хијерархијске власти у сваком сложенем друштву, велико предузеће и државна администрација, до сада нису били начети процесом демократизације. Све док ова два блока буду одолевала притиску одоздо, о демократском преображају друштва не може се говорити.”¹⁰²

Међутим, основни проблем са „притиском одоздо“, да се послужимо речником Бобија, је у томе што зависи од политичке воље носилаца власти, то јест рецепције „одозго“. Демократска партиципација може се одвијати и деценијама, а да напредак не кореспондира уложеним напорима и остане на рудиментарном нивоу. То је изванредно дугачак, комплексан, мукотрпан и неизвештан пут, који може да води бољитку демократског процеса одлучивања, а може да се претвори и у формалност коју ће власт испуњавати из опортунистичких разлога које диктирају захтеви унутрашње или спољне политике. Да кривудасти путеви демократије не воде нужно унапред већ некад иду и уназад, данас се може лако уочити на примерима Мађарске, Пољске и других номинално демократских држава широм планете. Супротно томе, када притисак долази са правог места становања моћи, „одозго“, он се не исцрпљује у захтевима за прецизирањем и поштовањем партиципативних процедура и не задовољава се малим победама и ситним корацима у процесима демократизације, већ се партиципација брзопотезно и суштински имплементира у једно друштво. Да ово није само теоријско разматрање већ реална могућност, показала је пракса, о чему ће више речи бити у делу посвећеном партиципативном буџету.

6.2. Однос партиципативне и представничке демократије

Концепт партиципативне демократије, својеврсни коректив демократских процедура, настао је на критици представничке демократије као друштвеног уређења у

¹⁰¹ Бобио, Норберто: *Будућност демократије*, Београд, Филип Вишњић, 1990, стр. 39-64.

¹⁰² *Ibid.*

којем владају политичке елите или олигархије, док се улога грађана своди искључиво на учешће на изборима сваких неколико година, на којима бирају једне или друге представнике у оквиру суштински исте политичке елите, без правог избора и без праве могућности да буду консултовани у погледу одлука које се доносе између два изборна циклуса.¹⁰³

У знаменитим расправама које су претходиле, проблем је концептуализован кроз однос супротстављених захтева представничке и непосредне демократије, који се у основи сублимира кроз два питања: прво је питање ко представља, и с тим у вези коме припада посланички мандат (теорија императивног и слободног мандата), а друго питање зависи од разрешења првог – које интересе представља, појединачне или опште. Оба питања решена су у корист представничке демократије. Представник власти је повереник а не делегат, и зато има слободу да делује у општем интересу а не само у интересу оних који су га изабрали.¹⁰⁴

Из перспективе односа представничке и партиципативне демократије, веома је важно истаћи да партиципативна демократија није некаква нова скривена верзија непосредне демократије, нити је замишљена као замена за представничку демократију. То је кључна разлика у односу на стару дилему – представничка или непосредна демократија. Партиципативна демократија нема амбицију да замени представничку демократију, не стоји наспрам ње у односу или-или, већ је замишљена као допуна, проширивање представничке демократије. У свом функционисању, партиципативна демократија комбинује елементе непосредне и представничке демократије, те се у процесима партиципације могу уочити елементи оба система. Заправо, партиципативну демократију треба разумети као један облик представничке демократије, јер ни у њој грађани не учествују непосредно у доношењу одлука – без посредника. У позитивном праву постоје само две установе непосредне демократије које се остварују у чистом облику: референдум и скупштина грађана који доносе одлуку без посредника. Друге установе (збор грађана и народна/грађанска иницијатива) којим се представничка

¹⁰³ Проблем вуче корене још од настанка парламентарне демократије, а први га је формулисао Жан Жак Русо рекавши да “суверенитет не може имати представнике”, те да “енглески народ мисли да је слободан, али се љуто vara; он је слободан само за време избора чланова парламента; чим су они изабрани он је роб, он није ништа.” Русо, Жан Жак: *op. cit.*, стр. 95, (фуснота 78).

¹⁰⁴ Детаљно о томе: Милосављевић, Богољуб: *Увод у теорију уставног права*, Београд, Службени гласник, 2011, стр. 111–122; Бобио, Норберто: *op. cit.*, стр. 39–64, (фуснота 101).

демократија модификује у полунепосредну,¹⁰⁵ нису установе непосредне демократије у свом чистом облику, већ „облици претходног изјашњавања као дела процеса одлучивања, којима грађани предлажу...да се неко питање реши њиховим одлукама.“¹⁰⁶

У партиципативној демократији уочавају се две врсте посредника: први су представници власти (од националног нивоа наниже) „посредници одозго“, а други посредници су представници организација цивилног друштва (најчешће удружења грађана) који заступају интересе грађана пред првим посредницима – представницима власти, „посредници одоздо“.

6.3. Однос партиципативне демократије и организација цивилног друштва

Партиципативну демократију као правац и праксу демократског деловања данас подржавају многи, међу којима су теоретичари цивилног друштва, Нове левице, „неотоквилијанци“ (следбеници Алексиса де Токвила), комунитаријанци као и многи практичари: лидери и активисти политичке левице и левог центра широм света, добар део међународне развојне заједнице, велики број на први поглед идеолошки неопредељених општинских челника у САД.¹⁰⁷ Партиципативна демократија је присутна у пракси широм света, а највидљивије резултате дала је у Латинској Америци. Уједно, она је основа, камен темељац деловања организација цивилног друштва.

У претходној тачки споменути су „урођени недостаци“ представничке демократије оваплоћени у питању представљања. Представничка демократија, међутим, има и стечене непријатеље оличене у савременим друштвеним процесима који јој отежавају ваљано функционисање. Ти непријатељи су практични проблеми функционисања демократског система у друштвеној стварности: сложеност друштвених односа у комбинацији са ниским нивоом грађанске културе, испреплетаност различитих интереса све бројнијих интересних група, као и формалних

¹⁰⁵ Милосављевић, Богољуб: *Увод у теорију уставног права*, Београд, Службени гласник, 2011, стр. 131-145.

¹⁰⁶ Милосављевић, Богољуб: *Грађанско учеиће на локалном нивоу, Анализа правног оквира и политике у Србији и другим европским земљама*, Београд, СКГО, 2006, стр. 17.

¹⁰⁷ Nylén, R. William: *op. cit.*, p. 27, (фуснота 80).

и неформалних центара моћи, све већа бирократизација државног апарата, све сложенији процеси управљања и последично повећавање броја грађана незаинтересованих за јавне политике, добро су познати дефицити демократије. Данас ови фактори, будући да се наведени процеси усложњавају и међусобно преплићу, више него икада раније онемогућавају заинтересованог грађанина као појединца (ма колико био у либерално-демократској матрици “у центру пажње”) да утиче на било који начин на процес доношења одлука или да врши икакав облик контроле над њиховим спровођењем. При томе, није од значаја о ком нивоу јавне политике је реч – локалном, регионалном, националном или интернационалном (микро или макро ниво јавних политика), грађанин као појединац немоћан је да на те процесе утиче, док сваки индивидуални покушај у зачетку бива осуђен на неуспех отелотворен у кафкијанском тумарању кроз бирократске лавиринте.¹⁰⁸ У таквом стању ствари и односу снага, *једини преостали демократски алат* грађанске партиципације који појединцу стоји на располагању и омогућава учешће у управљању јавним пословима јесте *удруживање*, односно окупљање са истомишљеницима, *искључиво* у оквиру организације цивилног друштва. У овој тачки се право на удруживање сусреће са правом на учешће у управљању јавним пословима и кроз синергију два права ствара се нови демократски квалитет. Роберт Дал, идући дубоко у анализу демократских организација, кроз испитивање политичке једнакости у контексту индивидуа и(ли) организација утврђује два критеријума. Први критеријум је „могућност за откривање и вредновање својих опредељења по питањима која траже колективно одлучивање.” Други критеријум је критеријум *ефективне партиципације*. У сваком случају, „ове две врсте могућности пре ће постојати уколико грађани у оквиру великог система могу суделовати у одговарајућим организацијама. У мери у којој приступ организацијама, и према томе овим могућностима, није подједнако распоређен међу грађанима, критеријуми за демократски процес нису задовољени.”¹⁰⁹

Заинтересовани грађани, посредством организација цивилног друштва, превасходно удружења, постају неформални политички актери, који служећи се механизмима партиципативне демократије утичу на формалне политичке актере –

¹⁰⁸ Не искључујемо могућност да, у малим локалним заједницама, са малим бројем становника, где се већина људи међусобно познаје, појединац од угледа у заједници може да изврши утицај на локалне власти у погледу јавне политике на микро-нивоу. Ипак, то би био изузетак од правила, а чињеница је да огромна већина људи не живи у малим локалним заједницама већ у великим урбаним срединама, које имају тенденцију константног ширења, и да се људи међусобно не познају чак ни на нивоу зграде у којој живе.

¹⁰⁹ Дал, Роберт: *Дилеме плуралистичке демократије*, Београд, БИГЗ, 1994, стр. 110-111.

доносиоце одлука то јест власт на свим нивоима, да одлуке које доносе буду у најбољем јавном интересу и користећи механизме “контроле контролора” – јавности у раду државних органа, учешћу у формулисању, примени и надзору над применом јавних политика, и коначно инсистирајући на одговорности власти за спроведене одлуке остварују и бране своје интересе. Владавина закона у којој су „сами законодавци подвргнути обавезујућим правилима” једино је могућа „уколико *изворни* поседници крајње моћи тј. појединачне индивидуе, могу да контролишу оне који извршавају власт на свим нивоима.”¹¹⁰ У том смислу, организације цивилног друштва наступају као посредници између појединца и државе, кроз заговарање и заштиту њихових легитимних интереса.

У концепту партиципативне демократије, грађани који организовано наступају имају, у зависности од степена демократизације једног друштва, мању или већу могућност да активно учествују у обликовању и праћењу спровођења јавних политика и тиме заштите своје легитимне интересе, који често јесу различити, па и супротстављени интересима политичке елите. Теорија политичке партиципације идеал-типски подразумева једнако учешће у процесу доношења одлука у смислу политичке једнакости, односно једнакости моћи у одређивању исхода одлуке. Једнакост схваћену на тај начин позитивно право не прописује, а ни у пракси таква једнакост не постоји, осим у ретким изузецима који су повезани са историјом и традицијом у погледу начина одлучивања у друштву (нпр. Швајцарска). Оно што се разликује у државним порецима је различити ниво уважавања коју власт исказује према предлозима које добија. То значи да организација цивилног друштва у стварности има право да се њен глас чује и да на практичном плану у мањој или већој мери утиче на доносиоце одлука, али нема право одлучивања, нити правне механизме којим би их натерала да усвоји предлог организације. Одлуку увек доноси власт,¹¹¹ што је логична последица поседовања слободног мандата. Власт је у складу са добијеним мандатом одговорна једнако према свим грађанима – и према онима који су за њу гласали на изборима и према онима који су гласали за опозициону опцију и према апстинентима. Организација цивилног друштва нема ту врсту одговорности (детаљније о одговорности организације цивилног друштва говори се у тачки Услови за остваривање партиципативне демократије). Ову околност ће, у виду аргумента, сваки вешт политичар искористити,

¹¹⁰ Бобио, Норберто: *op. cit.*, стр. 39-64, (фуснота 101).

¹¹¹ Ово није само случај на нивоу националних држава, већ је правило и у међународним организацијама, изражено кроз синтагму „*voice but not a vote*”.

супротстављајући партикуларне интересе јавном – нарочито у друштвима где је јавни интерес идеал коме се тежи, увек када не жели да предлог буде усвојен – и начелно, биће у праву. Тражити политичку једнакост без једнаке политичке тежине је утопистички захтев, на којем не треба инсистирати пре успостављања таквог баланса. Према Далу, један од „критеријума“ демократског процеса је *ефективно учествовање*: „Током читавог процеса доношења обавезујућих одлука, грађани треба да имају одговарајућу и подједнаку могућност да изразе своје лично мишљење о коначном исходу. Они морају имати одговарајуће и једнаке могућности за постављање питања о стварима на дневном реду као и за формулисање разлога због којих подржавају један исход а не други.“¹¹² Корисније је, дакле, концентрисати на процесне захтеве који обезбеђују одговарајућу и подједнаку могућност да се свачији глас чује, барем у раној фази демократизације. Паралелно, потребно је константно подизати ниво грађанске културе код доносиоца одлука, за шта је благотворан сам процес партиципације. Теорија партиципативне демократије нам показује да је партиципација самоодржив едукативни процес, који сам по себи развија квалитете учесника. Учесници процеса партиципације су и грађани и доносиоци одлука. Ако већа партиципација води већој демократизацији друштва, тада и доносиоци одлука, као део друштва и друга страна у том процесу, што више у њему учествују – постају и сами све више „партиципативни“, односно склонији уважавању предлога и захтева. Постоји, међутим још једна могућност, која није толико честа јер захтева претходно поклапање многих друштвених елемената који утичу на обликовање и начин исказивања воље грађана. Али, у случају када постоји воља јасно исказана и масовно подржана кроз партиципативне процедуре, тада се скала моћи у смислу једнакости одређивања исхода одлуке помера са власти на грађане. Суверенитет се тада враћа одакле је и потекао, у руке грађана, с једне стране због легитимитета захтева а са друге стране због тежине политичких консеквенци које ће власт сносити уколико не испуни захтев. Тада је власт принуђена да изврши својеврсну друштвену *cost-benefit* анализу а извесност плаћања политичке цене одбијања захтева грађана, доводи је до схватања утилитарности уважавања истог.

¹¹² Дал, Роберт: *Демократија и њени критичари*, Подгорица, ЦИД, 1999, стр. 181.

6.4. Партиципативна демократија и удружења грађана

У правном смислу, партиципативна демократија је интегрално уживање права на удруживање и права на учешће у управљању јавним пословима схваћеног у ширем смислу као право грађана да заступају и бране своје легитимне интересе кроз учешће у процесу доношења одлука од јавног значаја и да контролишу њихово спровођење.

Са правне тачке гледишта, свако удруживање три или више особа око неког правно допуштеног циља сматра се удружењем грађана, било формалним било неформалним. При томе, закони не праве разлику између неформалних и формалних удружења грађана у погледу права на учешће у процесу доношења одлука.¹¹³ Ако је процедура учешћа формална, то јест прописана правом, није од значаја да ли је удружење формално или неформално. Самим тим, друштвени покрети и најразличитије неформалне грађанске иницијативе имају правни статус неформалних удружења. Не спорећи значај других форми организација цивилног друштва у демократској партиципацији, правну форму удружења грађана, због свог унутрашњег уређења и чланског карактера, а пре свега функције коју врши скупштина удружења треба сматрати за, у изворном смислу *највишу демократску форму* организовања организација цивилног друштва и тиме *практично најкориснију*. У погледу односа међузависности удружења грађана и партиципативне демократије, удружења су одлучујући састојак њеног спровођења – почетак и крај сваке партиципације, подједнако важна и за форму и за суштину партиципативне демократије.

Када се удружење организује у свом чистом облику, састоји се у организационом смислу од два органа – скупштине коју чине сви чланови удружења и заступника удружења. Када је то случај, скупштина, као орган удружења са највећом правном и објективном снагом, непосредно доноси све одлуке које се тичу њеног функционисања и деловања, укључујући бирање и разрешавање заступника удружења. Уколико не управља непосредно, већ преко својих изабраних представника у органима удружења, и тада има моћ да све изабране представнике бира и смењује увек када из било ког разлога није задовољна њиховим радом, ако за то постоји скупштинска

¹¹³ Једина је разлика у могућности аплицирања за јавна средства, када удружење мора бити регистровано да би било подобно за финансирање од стране државе. Када се ради о приватним средствима регистрација није обавезан услов за добијање средстава, осим уколико донатор то не поставља као захтев. Идеал-типски, удружење би требало да финансирају само његови чланови.

већина.¹¹⁴ Паралела са везаним мандатом је више него очигледна, јер је у свим случајевима положај заступника и изабраних представника удружења једнак делегатском положају са свим импликацијама које се за тај положај везују. Може се слободно рећи да оваква организација власти у оквиру удружења представља непосредно демократско организовање на микро-плану, *непосредну демократију у малом*. Последишно, у односу на не-чланске организације цивилног друштва, удружења поседују највиши могући *легитимитет* да заступају и бране своје интересе пред органима власти.

Друга важна особина удружења, највиши степен корисности за процес демократске партиципације, такође изведен из чланског карактера организације, и уопштено неопходност постојања и њиховог ангажовања за смисао и сврху партиципативне демократије, може се доказати кроз закључке произашле из глобално најуспешнијег примера практичног остварења партиципативне демократије.

6.5. Услови за остваривање партиципативне демократије

Да би партиципативна демократија остварила свој пуни потенцијал, потребно је да претходно буду испуњени одређени услови у троуглу држава – организација цивилног друштва – грађанин.

Први услов који *држава* мора да испуни је услов постојања развијених процедура партиципативне демократије које би организације цивилног друштва користиле у свом деловању. „Минимална дефиниција демократије” подразумева „првенствено скуп процедуралних правила при обликовању колективних одлука, који омогућава што шире учешће заинтересованих.”¹¹⁵ Другим речима, потребно је да је демократска власт створила или барем да активно ради на стварању (што важи за транзиционе демократије какве су нпр. све државе Западног Балкана) “подстицајног окружења за развој цивилног друштва”. То подразумева постојање правила игре, то јест низ законских и других мера, које креирају такав друштвени амбијент да

¹¹⁴Осим уколико није другачије регулисано статутом удружења, с тим што то више није изворни облик организовања удружења. Али чак и тада члански карактер удружења издваја ову организациону форму по демократском потенцијалу. У случају када удружење поред обавезних органа има и нпр. управни одбор, скупштина тада по правилу именује и разрешава управни одбор, а управни одбор именује и разрешава заступника чиме у два корака долази до истог исхода.

¹¹⁵ Бобио, Норберто: *op. cit.*, стр. 8, (фуснота 101).

организације цивилног друштва могу несметано деловати, а када то чине, да се све одвија у атмосфери партнерских а не конфликтних односа са влашћу. Други услов је истинска демократска природа власти, на којој је одговорност да успоставља и одржава односе са организацијама цивилног друштва на бази поштовања и уважавања легитимних тежњи организованих грађана. Уколико то није случај тада долази до сужавања простора за њихово деловање, практичне и фактичке забране рада, прогањања истакнутих чланова организација цивилног друштва, или до изопачења концепта партиципативне демократије у провизоријум,¹¹⁶ лошу представу за домаћу и светску јавност и злоупотребе принципа партиципативне демократије у циљу лажног представљања власти као демократске.

За остварење идеје партиципативне демократије потребни су демократски оријентисани, заинтересовани, активни, солидарни и политички образовани *грађани* који су у стању да препознају свој интерес, да га ефикасно заступају, остваре или одбране. Наглашавамо да такав грађанин није Марксов “тотални човек”, нити Дарендорфов “тотални грађанин”, наличје тоталне државе, чији би једини смисао постојања био у испуњавању потреба заједнице. Али, погледајмо ко је на другој страни спектра. С друге стране овог спектра стоји аполитични или политички апатични грађанин, кога не интересује ништа што је везано за заједницу и чији је једини циљ задовољење сопствених, најчешће крајње приземних, потреба. Није сувишно казати да је такав тип човека био презрен још у античкој Грчкој. Чини се да данас то није више случај, чак се може рећи да политичке елите више воле апатичног него активног грађанина. Дакле, на средини између ове две крајности налази се друштвено одговоран грађанин какав је потребан партиципативној демократији. Ради се о веома тешком захтеву, јер треба имати у виду да се, глобално посматрано, све више људи бори искључиво за егзистенцију, док се према свим озбиљним истраживањима јаз између богатих и сиромашних од осамдесетих година прошлог века нагло повећава (најмањи јаз је био у годинама непосредно после Другог светског рата), што значи да сиромашнији постају све сиромашнији а богати све богатији. Илузорно је очекивати да ће осиромашени грађани бити заинтересовани за проблеме јавних политика и учешће у њима паралелно се борећи за голу егзистенцију, а и перспектива је у том погледу

¹¹⁶ Нпр. GONGO (*Government organized Non-Government Organization*) је организација цивилног друштва, основана у правној форми удружења, фондације или задужбине, коју оснива и финансира (најчешће извршна) власт у сврху подупирања или промовисања њихових ставова или акција. GONGO организацијама се бавимо у делу Злоупотреба права на удруживање.

прилично суморна, јер пројекције показују да ће сиромаштво у будућности још више расти. Затим ту је и питање знања и вештина које поседују – не само о конкретној теми јавне политике, него и како процедурално изаћи на крај са бирократским апаратом и све сложенијим управљачким процесима. Управо се из наведених разлога појављују нови посредници, представници организација цивилног друштва у готово свим друштвеним областима. Ови разлози су, када се говори о грађанима, (поред разлога који спадају у домен и одговорност државе) у великој мери допринели бујању невладиног сектора у последњих 50 година. Сада, поред већ одавно познатих политичара, имамо нове народне трибуне, нове народне представнике у виду НВО професионалаца, као занимања, животног позива, који у већини земаља, а нарочито у западној Европи и англо-саксонском свету поседују вештине и знања неопходне за успешно заступање интереса грађана.¹¹⁷

Услови које *организација цивилног друштва* треба да испуњава, тичу се у основи рецепције испостављених захтева код доносиоца одлука као и перцепције њиховог рада код грађана. Уколико су ти услови испуњени, тада ће постојати поверење¹¹⁸ у исправност и веродостојност њихових активности, што доводи до веће шансе да власт, ако већ нема политичку вољу, често или чешће, у највећој мери или у потпуности испуњава њене захтеве: то су услови компетентности, репрезентативности и одговорности.

Питање компетентности се у либерално-демократским државама одавно не поставља. Насупрот томе, у транзиционим државама и државама са слабијом демократском традицијом то питање често постављају представници власти, и стога

¹¹⁷ Није случајност да етикета “професионалног хуманисте” то јест професионалног заступника интереса грађана код дела јавности буди неповерење, на исти начин као што људи са неповерењем гледају на професионалне политичаре, јер се суштински баве истим послом па због тога неодољиво подсећају једни на друге.

„Људи невладиних организација данас су већином високо професионализовани активисти који наступају с пројектором, у одијелу с краватом и који својом савјетодавном дјелатношћу постижу посве, ако не високе приходе, онда ипак енормну прилику за изградњу каријере коју и остварују. Посриједи је настајање свјетског грађанства или, точније речено, један посебан сегмент истога. Они нису дио владиног апарата, нису овисни о влади, не дјелују на тржишту усмјерени ка остваривању профита и утолико су приватни, уколико не припадају државној сфери.” Reese-Schäfer, W.: *op. cit.*, p. 71-72, (фуснота 1).

¹¹⁸ *Edelman Trust Barometer*, најсвеобухватније истраживање поверења, на годишњем нивоу истражује и упоређује поверење у националне владе, медије, невладине организације и бизнис сектор. Генерални тренд у истраживању је да се највише верује невладиним организацијама. Извештај за 2019. годину потврдио је да људи највише верују невладиним организацијама. https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-02/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf ; [12.02.2020.]

заслужује пажњу. У основи, реч је о идентичној расправи која је претходила давању општег права гласа и која је разрешена давањем истог. Пре него што је то учињено, могли су се чути (изванредни) аргументи противника давања општег права гласа како појединац (па тиме и народ) није довољно образован нити виспрен да би био у стању да препозна и одбрани ни своје интересе а камоли шире или опште интересе друштва, што је у суштини заговарање неједнаког третмана (једнаких) и опасно потцењивање правих власника суверенитета.¹¹⁹ Постављати данас то питање значи вратити се бар један век уназад, а може се тумачити или као недостатак демократске и политичке културе или као цинизам онога ко такво питање поставља.

Питање репрезентативности је сложеније јер је повезано са легитимитетом¹²⁰ представљања интереса. Питање се чешће поставља организацијама које се баве заговарањем у области јавних политика (јер улазе у простор до скоро традиционално везан за власт), него организацијама које се баве социјалним услугама и хуманитарним радом. Проблем је лакше решив код чланских организација. Код струковних удружења таквих проблема по правилу нема, а у сврху утврђивања репрезентативности једноставно ће се ставити у однос пропорције број чланова неког струковног удружења и апсолутни број особа које имају лиценцу за обављање неке делатности или (уколико лиценца није услов за обављање делатности) статистички податак који показује колико се особа бави одређеном делатношћу. Уколико се ради о значајном проценту, који уосталом може да се одреди и законом у циљу избегавања произвољности, несумњиво је да такво удружење поседује репрезентативност. Проблем је нешто сложенији када посматрамо удружења грађана. Када је реч о удружењу или групи удружења које заступа интересе неке мањинске друштвене групе ту би се такође уз помоћ математике могло утврдити или барем проценити у којој мери удружење репрезентује одређену групу. Ипак, за многа удружења задовољење критеријума репрезентативности је тешко

¹¹⁹ С друге стране, нико од представника власти не поставља питање компетентности за обављање посла народног посланика (или члана Владе). Поред чињенице да треба да се нађе на листи странке која је прешла цензус, формални услови за избор су пунолетство и држављанство. У данашње време никад сложенијих друштвених односа то је не само анахроно већ може бити и опасно по стање демократије.

¹²⁰ Према једном од тумачења, извор легитимитета невладиних организација су: процедуре (транспарентност, одговорност, независност и принципијелност), подршка у чланству (репрезентативност), делотворност (квалитет експертисе и информација), међународне норме (чињеница да организација следи или штити утврђене међународне норме) и моралност (организација промовише промене на моралној основи). Vedder, Anton; Collingwood, Vivien; at al.: *NGO Involvement in International Governance and Policy: Sources of Legitimacy*, Leiden, Boston, Martinus Nijhof, p. 30 – 49.

утврдити.¹²¹ По природи ствари све не-чланске организације, као што су фондације и задужбине, не задовољавају критеријум репрезентативности. Тада се овај критеријум надомешћује у првом реду легитимношћу захтева који се испостављају, као што су вредности које организација заступа, сврха постојања организације и њена мисија, а затим и стручношћу чланова и представника удружења.

На питање одговорности већ је указано у претходном излагању. Док власт мора да води рачуна о балансирању интереса свих друштвених група, и у том смислу сноси политичку одговорност за погрешне одлуке, која се углавном своди на губитак власти на неким будућим изборима, организација цивилног друштва је у лежернијем положају – много је лакше испостављати захтеве него их реализовати. Ова околност, међутим, не аболира организацију цивилног друштва од одговорности. У овом контексту, одговорност се перципира као морални предуслов испостављања захтева, „претходно питање“ одговорности – не може се, у моралном смислу, тражити одговорност власти ако су захтеви који се испостављају неодговорни, неразумни, неозбиљни или неутемељени у друштвеној стварности.

Одговорност организације цивилног друштва посматра се у два вида: као одговорност према некоме и као одговорност за нешто. У првом виду – према коме, организација је одговорна својим члановима, корисницима пројеката (који су често истовремено и чланови) и финансијерима. Поједини теоретичари¹²² сматрају да је организација у овом виду одговорна и према сопственој мисији, са чим се не бисмо сложили јер се подела прави у односу на реалне актере, а не у односу на идеје. Та врста одговорности везана је за њен други вид. Одговорност у другом виду - за нешто, дели се у четири категорије: финансије, управљање, учинак и мисија. У свом другом виду, одговорност подразумева транспарентност у раду по питањима руковођења

¹²¹ Према српском Закону о удружењима, да би се удружење основало потребна су минимум три лица, што доводи до тога да свега три особе (а има примера где је само једна особа активна – тзв. MANGO организације) имају право да учествују у јавном животу и заговарају решења која представљају као јавни интерес. Чак иако се не ради о општем јавном интересу, већ о заједничком интересу чланова удружења, у овом случају три члана, поставља се питање репрезентативности: зашто би ико удовољавао захтевима три особе, ако постоји удружење које истовремено испоставља захтеве супротстављене њиховим, а има далеку већу подршку изражену у броју својих чланова. Међутим, формално гледано, два удружења постављају супротстављене легитимне захтеве у погледу решавања истог питања јавне политике. У том случају предност ће се дати решењу које је наводно целисходније. То је између осталог и простор који омогућава злоупотребе власти, кроз активности GONGO организација.

¹²² Упореди: Edwards, M.; Hulme, D.: Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations, *World Development*, Vol. 24, Issue 6, 1996, p. 961–973; Kearns, K. P.: *Managing for accountability: Preserving the public trust in nonprofit organizations*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1996.; Lindenberg, M.; Bryant, C.: *Going global: Transforming relief and development NGOs*, London, Kumarian Press, 2001.

организацијом, управљања финансијама организације, мерљивости краткорочног учинка (пројекти које организација реализује на терену) и дугорочних ефеката (мисија).¹²³

Критике које се упућују на рачун праксе партиципативне демократије односе се на њену неефикасност и трошкове које изискује процедура партиципације. У погледу неефикасности, истиче се да је процес партиципације спор и неефикасан, те да тако оптерећује представнике власти у извршавању својих дужности. Овај, у основи елитистички став, имплицира непогрешивост власти у доношењу одлука, при чему се губи из вида да је партиципација и уведена јер је уочено да и најбоља власт не може адекватно одговорити на све легитимне захтеве грађана. Истина је да процес партиципације изискује време и да је прилично захтеван, али корист, у виду преузимања одговорности грађана за актуелна друштвена питања која доводи до поимања већег степена „власништва“ над процесом одлучивања и суочавање са чињеницом реалне могућности утицаја на јавне политике, далеко надјачава аргумент неефикасности, у складу са максимом – сваки добар циљ вредан је одређене неефикасности.¹²⁴ Уосталом, у складу са едукативним аспектом теорије партиципативне демократије, партиципација се може перципирати као „школа демократије“ коју морају да похађају сви учесници у процесу. Други аргумент критичара односи се на трошкове процеса. Тачно је да партиципација ствара одређени трошак. Међутим, како процес партиципације по природи ствари доводи до веће транспарентности у раду власти, самим тим се смањује могућност за корупцију. Трошкови партиципације су свакако нижи од цене корупције¹²⁵, која као ендемска друштвена болест производи и материјалну и духовну штету, симултано уништавајући и институције државе и грађане и друштво у целини.

¹²³ Види: Ebrahim, A.: *Accountability myopia: Losing sight of organizational learning; Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, 34(1), 2005., p. 56–87; Behn, R. D.: *Rethinking democratic accountability*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2001.

¹²⁴ Пол Семјуелсон (Paul Samuelson) „*Every good cause is worth some inefficiency.*“

¹²⁵ Цену корупције није могуће прецизно утврдити, будући да није могуће прецизно утврдити ни њене размере у једном друштву. Разлог за то лежи у недостатку доказа, што је карактеристика кривичних дела уопште, а нарочито коруптивних кривичних дела. Познати су само доказани случајеви корупције, док непримећени и недоказани случајеви остају ствар нагађања. Чак ни званична статистика пресуђених коруптивних кривичних дела није од велике помоћи јер се подаци могу дијаметрално супротно тумачити. Оно што се може измерити је перцепција корупције, па тако, на основу прецизно структурираних истраживања, може се стећи слика о њеним размерама.

6.6. Партиципативна демократија у пракси: партиципативни буџет

Најпознатији пример и путоказ како партиципативна демократија може са успехом да функционише, и то у једној од најважнијих области доношења одлука – трошења јавних средстава, је спровођење „партиципативног буџета“ (*Orçamento Participativo*) у градовима Бразила које је започело касних осамдесетих и деведесетих година прошлог века. Као инструмент остваривања партиципативне демократије и школски пример партиципације установљене „одозго“, осмишљен је и подстакнут од стране политичке странке на власти, бразилске Радничке партије која је прво инкорпорирала принцип партиципације у свој страначки програм, а потом га имплементирала у свим градовима где је победила на изборима или учествовала као део локалних или федералних власти. Партиципативни буџет први пут је уведен 1989. године у Порто Алегреу, након победе Радничке партије на локалним изборима. Након успешно спроведеног експеримента, партиципативни буџет је уведен и у другим бразилским градовима, а пример су следиле многе земље широм света (Уругвај¹²⁶, Јапан¹²⁷, Јамајка, Канада¹²⁸, Боливија¹²⁹, Јужноафричка Република¹³⁰, Индија, САД, Италија, Португал, Шпанија и др.) и руководећи се истим принципима успешно имплементирале партиципацију у друге друштвене области, као што су здравство, полиција, школство, екологија, запошљавање.¹³¹

Усвајање партиципативног буџета функционише на следећи начин: локална управа дужна је да сазове скупштине локалних заједница отворене за све грађане

¹²⁶Goldfrank, Benjamin: The Fragile Flower of Local Democracy: A Case Study of Decentralization/ Participation in Montevideo, *Politics and Society*, 30, March 2002, p. 51–83., https://www.researchgate.net/publication/240698092_The_Fragile_Flower_of_Local_Democracy_A_Case_Study_of_DecentralizationParticipation_in_Montevideo/link/54f8775a0cf2ccffe9df343c/download; [29.7.2020.]

¹²⁷ Такао, Yasuo: Participatory Democracy in Japan's Decentralization Drive, *Asian Survey*, 38, October 1998, p. 950–967; <https://online.ucpress.edu/as/article/38/10/950/23530/Participatory-Democracy-in-Japan-s>; [12.06.2019.]

¹²⁸ Frankish, C. James; Kwan, Brenda et al.: Challenges of Citizen Participation in Regional Health Authorities, *Social Science & Medicine*, 54, May 2002, p. 1471–1480.

¹²⁹ Kohl, Benjamin: Stabilizing Neoliberalism in Bolivia: Popular Participation and Privatization, *Political Geography*, 21, May 2002; p. 449–472; https://www.researchgate.net/publication/228601570_Stabilizing_neoliberalism_in_Bolivia_Popular_participation_and_privatization [28.7.2020.]

¹³⁰ Emmett, Tony: Beyond Community Participation? Alternative Routes to Civil Engagement and Development in South Africa, *Development Southern Africa*, 17/4, 2000, p. 501-518. https://www.researchgate.net/publication/227610520_Beyond_community_participation_Alternative_routes_to_civil_engagement_and_development_in_South_Africa; [28.7.2020.]

¹³¹ За области здравства, полиције, запошљавања и школства у САД: Fung, A., Wright, E.O., Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance, *Politics and Society*, 26, 2001. p. 5–41. <https://static1.squarespace.com/static/5ce018c4d711f30001ff4dab/t/5ce0b04f306d590001c4699c/1558229072077/FungDeepDemocPS.pdf>; [11.05.2020.]

(*rodadas*) градских области (Порто Алегре има 16 градских области, број градских области варира у односу на величину града) како би се разматрао годишњи градски буџет за наредну фискалну годину, са акцентом на потрошњи за јавне радове. Пре тога, организују се припремни састанци у локалним заједницама. Свака градска област процењује учинак спроведеног, дефинише приоритете и захтеве и предлаже листу приоритета јавних радова за своју градску област. Листа приоритета се формира избором пет од 13 понуђених области. Након тога, *rodadas* већинским принципом гласају који пројекти ће имати приоритет и бирају делегате за Форум делегата (Forum of Delegates), којих је у Порто Алегреу било око 1000, и заступнике у Већу партиципативног буџета (Council of the *Orçamento Participativo*). Форум делегата је *посредничко* тело које представља грађане у Већу партиципативног буџета, са овлашћењем да надзире спровођење буџета и информисе грађане. Веће партиципативног буџета је тело састављено од претходно изабраних заступника од стране *rodadas*, савеза удружења становника града и савеза посматрача у Градској скупштини. Ово веће подноси градској власти детаљан предлог буџета, а овлашћено је да касније надгледа извршење јавних радова. Предлог се подноси законодавном органу градске власти (*Camara de Vereadores*) а делегати имају могућност да бране предлог буџета. *Camara de Vereadores* има право да предлог буџета одбије или у потпуности измени, али имајући у виду претходну процедуру а нарочито политичке консеквенце такве одлуке, то се у пракси не догађа, већ га усваја у предложеном облику.¹³²

Процес партиципативног буџетирања произвео је позитивне ефекте по све учеснике у процесу. Како се ради о успешном експерименту, све теоријске претпоставке су се доказале у пракси. Прво, услед притиска на доносиоце одлука повећан је степен њихове одговорности. Смањен је ниво корупције и клијентелизам у локалној самоуправи, а политичари су постали „партиципативнији“ то јест осетљивији на проблеме локалне заједнице. Даље, значајно је повећано учешће грађана у партиципацији, како у смислу апсолутног броја укључених (у Порто Алегреу, рачунајући и припремне састанке, 1999. године је учествовало 100 000 људи или 8% популације са правом гласа)¹³³ тако и оних категорија које се уобичајено до тада нису ангажовале: ниже образованих и богатих слојева популације. Последично, повећала се

¹³² Детаљно о партиципативном буџету у Бразилу: Nylen, R. William: *op. cit.*, (фуснота 80); Aragonés Enriqueta; Sanchez-Pages, Santiago: A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre, *European Economic Review*, 53 (1), 2009, p. 56-72.

Објашњење процедуре је комбинација објашњења из два наведена извора.

¹³³ Aragonés Enriqueta; Sanchez-Pages, Santiago: *op. cit.*, p. 3, (фуснота 132).

и информисаност грађана и локалних удружења. Економска последица партиципације се исказала кроз веома висок ниво редистрибуције прихода у граду.¹³⁴

Речи Партуса Ананиаса, бившег градоначелника Бело Хоризонтеа сумирају смисао процеса партиципативног буџетирања а уједно и смисао идеје партиципативне демократије: „Партиципативни буџет представља политичку, административну и културну револуцију. То је политичка револуција, јер она гради народну демократију водећи је до веће солидарности, бриге за опште добро и редистрибуције резултата. То је административна револуција, јер се директно суочава са корупцијом тако што доводи људе да надгледају државу – од обичних гледалаца до учесника. И, то је културна револуција јер се повећавањем простора активног грађанства мења менталитет људи, дајући им већу политичку и друштвену свест. Започиње тако што се бринете о улици испред своје куће. Онда говорите о свом кварту, региону, вашем граду, својој држави и на крају о целој вашој земљи.“¹³⁵

У погледу улоге удружења¹³⁶ у циклусу партиципативног буџетирања, може се закључити неколико ствари. Прво, није могуће ни започети ни спровести наведени процес без удружења. Организација припремних састанака у локалним заједницама није активност коју могу у организационом смислу спроводити грађани (нарочито сиромашни). Друго, делегати у Форуму делегата, посредничког тела које представља грађане, су углавном били лидери локалних формалних и неформалних удружења грађана, а грађани који нису били интегрисани у ове организације су веома тешко бивали бирани.¹³⁷ Четврто, удружења су била покретачка и организациона партиципативна снага: у првим годинама припреме партиципативног буџета у Порто Алегреу, у оквиру *rodadas* окупљених у 16 градских зона, учествовало је 10 000 људи и 600 „grassroots“ организација са јасном тенденцијом раста (о размерама подухвата говори и податак да је од општег буџета у износу од 465 милиона долара око 31% било

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*, p. 50.

¹³⁶ У циљу избегавања недоумица, није на одмет још једном поновити да се под удружењима у формално-правном смислу једнако сматрају и формална и неформална удружења грађана, те их тако и третирамо, као две равноправне, једнако легитимне варијанте.

У контексту бразилске друштвене реалности, једна од главних локалних политичких тема био је конфликтни однос између већ етаблираних, према локалној власти клијентелистички настројених „репрезентативних“ удружења, заступника интереса власти, или у најбољем случају личних интереса водећих чланова тих удружења, у *do ut des* коруптивној матрици, и новостворених, углавном неформалних удружења грађана, која су истински заступала општи интерес локалне заједнице. С тим у вези, још један позитиван ефекат процеса партиципативног буџетирања исказао се кроз повећање степена одговорности етаблираних „репрезентативних“ удружења према локалној заједници.

¹³⁷ Nylen, R. William: *op. cit.*, p. 60, (фуснота 80).

подељено у отвореном јавном процесу).¹³⁸ Пето, чланови удружења су у највећем броју случајева били делегати у одговарајућим телима која су задужена за надзирање спровођења буџета, надзирање извођења самих радова и информисање грађана, јер није реално очекивати да грађани имају капацитете за успешно спровођење тих активности.

Дакле, комплетан циклус партиципативног буџетирања – од припремних састанака, преко посредовања захтева и интереса грађана, заступања и одбране буџетског предлога пред локалним властима, надзирања спровођења буџета и надзирања јавних радова, спроводи се уз непосредно и одлучујуће учешће удружења.

Пракса партиципативног буџетирања у бразилским градовима доказује тезу да се удружења не само намећу као један од основних инструмената преко којих заинтересована јавност, односно грађани имају могућност да непосредно учествују у управљању јавним пословима и утичу на процес доношења, спровођења и надзора над спровођењем јавних политика, већ представљају главну покретачку снагу грађана у процесу партиципације, али и више од тога. Удружења су, како се може закључити, неопходан састојак, *conditio sine qua non* партиципативне демократије. Она су једнако неопходна за спровођење процедуре као и за саму суштину процеса. Само по себи је јасно да демократије нема без грађана. Када се та слика приближи очима, увиђа се да нам стање демократије оличено у друштвеној реалности јасно поручује – без грађана организованих у удружења, партиципација није изводљива. Другим речима, без удружења грађана нема ни процеса партиципације ни партиципативне демократије.

7. Јавни интерес као *ratio* деловања државе и организација цивилног друштва

7.1. Теорије јавног интереса

У теоријском дискурсу не постоји опште прихваћени став о томе шта је јавни интерес, која је његова садржина, и следствено томе, практична примена. Постоје значајне разлике у поимању јавног интереса, које у највећем произлазе из „претходног питања“ угла посматрања – прихватања или одбацивања савремених импликација основних либералних начела *laissez-faire* доктрине, економског индивидуализма и

¹³⁸ *Ibid.*

утилитаризма на схватање јавног интереса. Заједничка нит која повезује ове доктрине су индивидуалистичке вредности као циљ људског постојања, из којих следе уверења да појединац ради у свом интересу а не у интересу друштва,¹³⁹ да свако зна шта је у његовом најбољем интересу, да је интерес друштва збир најбољих интереса његових чланова и да је стога „најбоља влада она која најмање влада“ као „средство за обезбеђивање оних неколико вредности које омогућавају појединачно изражавање, укључујући образовање, одбрану и безбедност, и извршење добровољно закључених уговора.“¹⁴⁰ Следствено томе, оне теорије јавног интереса које полазе од таквог схватања увек у себи садрже утилитаристичку рачуницу која укључује максимизирање добитка и минимизирање губитка, а јавни интерес или не постоји, или, ако уопште постоји, редукује се на свега неколико функција које држава спроводи на практичном плану, или на прости *збир појединачних интереса*, или на поштовање процедуре, без неког вишег значења. Супротно томе, оне теорије које се не базирају на таквим схватањима, одбацују такву „рачуницу“ и јавни интерес перципирају као идеал или консензус.

У погледу фокуса пажње истраживача јавног интереса, могу се разликовати теоретичари који су истраживали јавни интерес као централну тему или га узимали за полазну основу својих истраживања (Дјуи, Кохран, у новије време Селзник¹⁴¹ и Бозман), и оне који су се тангентално дотицали овог питања у оквиру ширег истраживања различитих друштвених феномена, па сходно томе нису ни били у прилици да створе заокружену теорију јавног интереса (на пример Роберт Дал¹⁴²).

¹³⁹ „Следећи сопствени интерес он често унапређује друштвени интерес ефикасније него када има намеру да га унапреди. Никада нисам видео да су постигли неко добро они који се претварају да тргују за јавно добро“ Campbell, R.H.: *Alan Smith, An inquiry into the nature and causes of the Wealth of nations*, Oxford, Clarendon Press, 1976, p. 454.

¹⁴⁰ Bozeman, B.: *Public values and public interest - Counterbalancing economic individualism*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2007, p. 4.

¹⁴¹ Selznick, Philip.: *The moral commonwealth: Social theory and the promise of community*, Berkeley/Los Angeles/California: University of California Press, 1992.

¹⁴² У Даловом животном пројекту, теорији полиархијне демократије, јавни интерес се у најбољем случају појављује само као последица или ефекат супротстављених интереса. Касније је донекле ревидирао своје ставове, укључујући у своју теорију одређене елементе општег добра кроз разликовање слојева консензуса који у себи садрже опште добро. У делу „Политика, економије и благостање“ јавни интерес се уопште не спомиње, да би четврт века по објављивању дела у предговору за издање из 1976. године нагласио нужност постојања јавног интереса као „основе за мобилизацију ресурса и решавања конфликта у друштву.“ Васовић, Вучина: *Далова полиархијно-демократска граматика*, предговор књиге: Дал, Роберт: *op. cit.* (фуснота 112).

Додатну тешкоћу у дефинисању јавног интереса ствара његова блискост са појмовима јавно добро и јавна вредност¹⁴³, сродним али не идентичним, који се понекад преплићу са појмом јавног интереса, тако да није увек могуће јасно утврдити њихове границе. Допринос разјашњењу ових појмова даје Бозман, који дефинише *вредности* као сложене личне процене засноване на знању и емоционалној реакцији, и разликује *друштвене јавне вредности* и *индивидуалне јавне вредности*. „Друштвене „јавне вредности“ су оне које дају нормативни консензус о (а) правима, користима и прерогативима на које би грађани требало (или не би требало) имати право; (б) обавезе грађана према друштву, држави и једних према другима; и (ц) принципима на којима би владе и политике требало бити засноване.“¹⁴⁴ „Појединачне „јавне вредности“ су садржајне преференције појединаца које се тичу, с једне стране, права, обавеза и користи на које грађани имају право и, с друге стране, обавеза које се очекују од грађана и њихових именованих представника.“¹⁴⁵ С друге стране, Бозман *јавно добро* тумачи кроз појам ценовне ефикасности – економско схватање да цена одражава поседовање свих доступних информација од стране свих учесника, на основу чега изводи разликовање јавног добра и јавне вредности: “Кључно питање за јавно добро: “Да ли је могуће искључити оне који не плаћају за добро? Кључно питање за јавне вредности: Да ли су од стране друштвеног колектива прихваћене јавне вредности омогућене или гарантоване?”¹⁴⁶ Однос јавног интереса и јавног добра може се тумачити и кроз узрочно-последични однос: јавни интерес је предуслов за постојање јавног добра. Ако постоји јавни интерес, тада се јавно добро ствара, чува и унапређује.

Најпознатију типологију теорија јавног интереса изложио је Кохран¹⁴⁷, који разликује четири приступа. То су нормативни, процесни, консенсуални и аболиционистички приступ. Последњи – аболиционистички приступ заступа уверење да јавни интерес није концепт који вреди проучавати, а будући да се иде у правцу разматрања јавног интереса, нећемо се на њему задржавати.

¹⁴³ *Ibid.*; Васовић симултано и недистинктивно користи изразе јавни интерес, јавно добро и јавна вредност.

¹⁴⁴ Bozeman, V.: *op. cit.*, p. 13, (фуснота 140).

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 15.

¹⁴⁷ Cochran, C. E.: The politics of interest: Philosophy and the limitations of the science of politics, *American Journal of Political Science*, 25 (4), p. 745-766, 1973.; Cochran, C. E.: Political Science and “The Public Interest”, *The Journal of Politics*, Vol. 36, No. 2, The University of Chicago Press, p. 327-355, 1974.

Нормативне теорије јавни интерес виде као идеал и као интерес свих, целе заједнице. Према Кохрану, нормативне теорије унапређују јавни интерес као етички стандард за оцењивање јавних политика и као циљ који јавни службеници треба да следе. Нормативни концепт јавног интереса претпоставља да постоји *заједничко добро* које се не може посматрати као прости збир појединачних интереса, јер их оно трансцендира. Код ове теорије опште добро је нешто што је у интересу целе заједнице, чак и ако је против интереса неких појединаца у заједници. *Консенсуалне* теорије јавног интереса наглашавају интересе који су шири од појединачних или посебних интереса, али не посматрају јавни интерес као непроменљиву или универзалну категорију. Према овом становишту јавни интерес одражава већински интерес, који се може измерити изборним резултатима. Сходно томе, демократски избори су кључни у формирању јавног интереса. *Процесне* теорије јавног интереса исказују се у три варијанте: (а) „збирна“ концепција, у којој је јавни интерес збир појединачних интереса, то јест највеће добро за највећи број људи; (б) „плуралистичка“ концепција која јавни интерес схвата као међусобно надметање интереса и компромис који настаје из њиховог прилагођавања и ц) „процедурална“¹⁴⁸ концепција схватања јавног интереса као помирења интереса и јавног интереса као правичне процедуре. Процесне теорије указују на постојање више различитих интереса насупрот једном интересу заједнице, при чему не праве разлику између непристрасног политичког процеса и јавног интереса.¹⁴⁹ Нормативне и консенсуалне теорије, које јавни интерес схватају као идеал, односно друштвени консензус, стоје насупрот идејама економског индивидуализма и друштвеним теоријама које проистичу из таквих схватања. Насупрот томе, процесне теорије иду руку под руку са наведеним индивидуалистичким доктринама.

Најпознатије теорије супротстављене нормативним и консенсуалним су теорија рационалног избора (*rational choice theory*) и теорија тржишног неуспеха (*market failure theory*).

Теорија рационалног избора¹⁵⁰, полази од основне премисе: „базични бихејвиористички постулат јавног избора...је да је човек егоистични, рационални

¹⁴⁸ Бозманова формулација

¹⁴⁹ Детаљно о типологији теорија јавног интереса: Bozeman, В. *op. cit.*, р. 83-99, (фуснота 140).

¹⁵⁰ Варијанта а) процесне теорије јавног интереса

максимизатор користи.¹⁵¹ Речено важи једнако за све учеснике у јавном животу, па тако политичке странке у предузетничком духу формулишу политику за коју верују да ће добити највише гласова на изборима, на исти начин као што се понашају предузетници на тржишту да би продали што више својих производа, док грађани, са своје стране, вођени својим индивидуалним интересима, гласају у складу са проценом (која може бити тачна или погрешна) максимализације својих личних интереса. Сходно томе, странке формулишу политику ради победе на изборима, а не побеђују на изборима ради спровођења политике.¹⁵² На сличан начин се у свом домену рада понашају и државни службеници.¹⁵³ Ваља се сложити са Левиновим (Leif Lewin) закључком да утилитаристичка претпоставка према којој је најбоље за друштво збир онога што је најбоље за његове индивидуалне чланове није тачна: „Оно што је најбоље за друштво често није исто што и збир онога што је најбоље за појединце; ако приватна особа само следи своје личне себичне интересе, друштво може патити.“¹⁵⁴ Из угла овог истраживања, да је ова теорија тачна, не би се знало за већину организација цивилног друштва која несумњиво раде у јавном интересу јер, услед недостатка интереса, не би ни постојале. Ова цинична перцепција модерне демократске реалности полази од трговачке логике профита као искључивог мотива људског деловања, што се мора сматрати неприхватљивим. Теорија рационалног избора консеквентно спроведена до краја доводи до следећег закључка: сви су људи само трговци интересом, али не заборавимо да је у таквој трговини све на продају – не само интереси, већ и приватно и јавно добро, приватне и јавне вредности, док се морална начела продају са попустом и нестају прва из понуде. Теорија која економско понашање транспонује на план доношења политичких одлука без укључивања елемената етике и интегритета шаље елитистичке, погрешне и опасне поруке.

Теорија тржишног неуспеха је економска теорија базирана на економском индивидуализму прикривеном иза реторике рационалности. Кључни појам за ову теорију је ефикасност тржишта. Како појединци следе искључиво сопствене интересе, тржиште у одређеним случајевима (као што су одсуство надметања/стварање монопола, неједнак приступ информацијама/асиметричне информације, екстерналитет)

¹⁵¹ Mueller, D. C.: *Public Choice*, Cambridge, Cambridge UP, 1979, 1, према: Lewin, Leif: *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 3.

¹⁵² Downs, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*, 1957, према: Lewin, Leif: *Ibid.*, p. 5.

¹⁵³ „Чак и у вршењу службене дужности бирократа је више поступао из разматрања личних предности него из оданости намерама законодавне власти“ Downs, Anthony: *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Co., 1967, према: Lewin, Leif: *Ibid.*, p. 6.

¹⁵⁴ Lewin, Leif: *Ibid.*, p. 9.

може постати неефикасно. Уколико се то догоди, тада влада може реаговати у циљу заштите ефикасног и слободног тржишта,¹⁵⁵ што уједно објашњава и разлоге из којих се трошкови владе могу повећати. Светска економска криза 2009. године демантовала је ову теорију и показала да је могуће срушити чак и глобалну економију када постоји спрега тржишта које у основи само себе регулише и моћних финансијских интересних група вођених приватним интересом профита.

Бозманова теорија јавног интереса заснива се, с једне стране на критици теорије тржишног неуспеха¹⁵⁶, и с друге стране, на Дјуијевој¹⁵⁷ концепцији јавног интереса, према којој јавни интерес не може бити спознат ни у једном важном смислу у недостатку друштвеног преиспитивања, јавне дискусије, дебатована и, последично, друштвеног учења и трансформације интереса у овим процесима. Дјуи посматра јавни интерес као историјски променљиво, релативно „добро“ из чега закључује да постоји онолико „јавности“ колико и јавних интереса, на различитим местима и у различитим историјским периодима. То „добро“ стога мора увек бити идентификовано од стране јавности мотивисане да осигура своје заједничке интересе као демократске заједнице, као опредељења које те интересе одржава развијајући и заједницу и појединца.¹⁵⁸ Дјуијево схватање јавног интереса блиско је основним начелима партиципативне демократије, која је незамислива без дијалога, дебатована и друштвеног преиспитивања циклично водећи до друштвеног учења, напред ка новом кругу дијалога и друштвеног преиспитивања.

Бозман дефинише јавни интерес „као исходе који најбоље служе дугорочном опстанку и добробити друштвеног колектива који се тумачи као „јавност.“¹⁵⁹ При томе, „јавно“ се посматра, не у складу са правним статусом или власништвом, већ у складу са степеном политичког утицаја који институције или приватна предузећа трпе или испољавају. У складу са тим, неке владине институције су „више приватне“ док су неке приватне фирме „више јавне“, у зависности од правца из којег политички утицај долази.¹⁶⁰ Бозманова теорија полази од јавног интереса као идеала, чиме се искључује

¹⁵⁵ Према чикашкој економској школи мишљења влада ни тада не треба да реагује, јер тржиште само себе регулише „невидљивом руком тржишта“.

¹⁵⁶ Bozeman, V.: Public-value failure. When efficient markets may not do., *Public Administration Review*, 62 (2), 2002, p. 145–161.

¹⁵⁷ Dewey, John: *The Public and Its Problems*, објављено 1927. године, *The Public and Its Problems An Essay in Political Inquiry*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2012.

¹⁵⁸ Bozeman, V.: *op. cit.*, p. 103 -109, (фуснота 140).

¹⁵⁹ *Ibid.* p. 12.

¹⁶⁰ *Ibid.* p. 7-11.

утилитаристичка рачуница из једначине. Поред тога, ова теорија схвата јавни интерес као променљиву категорију. Још једна добра страна ове теорије је и то што се фокусира на „јавно“ на дефинисани начин, што омогућава да се јавност посматра у целини, а не кроз њене конститутивне делове: „Дакле, иако је јавни интерес зависан од ситуације, он није различит за различите групе или појединце...нема смисла говорити о појединачном или групном јавном интересу јер се концепт фокусира на опште добро.“¹⁶¹

Може се закључити да сваки од теоријских приступа јавном интересу има своје предности и недостатке. Предност нормативног приступа јавном интересу као идеалу је у томе што искључује утилитаристичку рачуницу, а недостатак је што у овој варијанти јавни интерес може бити идеално средство за оправдање ауторитарних тенденција власти. На ширем плану, схватање јавног интереса тада поприма метафизичко, несазнатљиво значење, упоредиво са религијским веровањима – једни верују да јавни интерес постоји али се не може појмити, док други сматрају да не постоји и да служи само као добар изговор за владање. Консенсуалне теорије јавног интереса исправно примећују да природа јавног интереса није универзална нити непромењива, али закључак да је изборна воља једини или најбољи параметар мерљивости јавног интереса стоји у контрадикцији са не-елитистичким теоријама демократије, које као један од разлога незадовољства постојећим стањем виде управо у чињеници да владајуће елите у недостатку ефикасне контроле не следе јавни интерес увек нити доследно. Добра страна процесних теорија јавног интереса је наглашавање процедуре као минималног и неопходног састојка демократије, међутим проблем је у томе што за испуњење јавног интереса то најчешће није и довољан услов.

У суштини, јавни интерес инкорпорира део од свега наведеног: идеал, консензус и процедура, све су то састојци јавног интереса, али га ни један од њих у потпуности не дефинише нити објашњава. Јавни интерес не може бити ни прости збир својих састојака, јер их с једне стране трансцендира, а са друге стране јер се ти састојци међусобно искључују. Додатно, јавни интерес није непроменљива историјска категорија, па је у складу са тим некада идеал, некада консензус а некада процедура.¹⁶² Јавни интерес није ни кохерентан, органски појам, па тако јавни интерес у једној

¹⁶¹ *Ibid.* p. 12-13.

¹⁶² На примеру општег права гласа може се уочити историјска променљивост схватања јавног интереса, од идеала мањине, преко консензуса већине, до модерне перцепције јавног интереса као процедуре.

области може бити супротстављен па чак и штетан по јавни интерес у другој области.¹⁶³ Самим тим, немогуће је створити доследну и заокружену синтетичку теорију састављену од наведених елемената. Парадокс синтетичке теорије јавног интереса састоји се управо у чињеници да је она истовремено и немогућа и једина у потпуности тачна.

У контексту односа „чистих“ и „тржишних“ теорија јавног интереса може се уочити нецелисходност потоњих. Транспоноване тржишно-економских схватања и понашања на политички план па и на читаво друштво у контексту јавног интереса може бити примамљиво за теоретичаре, јер за разлику од не-економских теорија даје једнозначне и лако разумљиве одговоре. Такве теорије су по правилу у потпуности кохерентне, али њихов проблем је што их друштвена стварност демантује, или, да парафразирамо Бозмана, теорија је стабилна али је тржиште нестабилно. Обрнуто, „чисте“ теорије јавног интереса имају бројне унутрашње противречности, непрецизне су, непотпуне, понекад и метафизичке, али свака од њих успева да објасни барем један део стварности која није редукована само на економски аспект живота.

7.2. Јавни интерес: држава и организације цивилног друштва

Идеал-типски, демократска држава штити јавни интерес и ради у јавном интересу. Све функције које држава обавља спроводе се у циљу очувања јавног интереса. Јавни интерес стабилности демократског система (у различитим државама доживљаван као идеал, консензус или процедура) штити се кроз организацију државне власти, правила која уређују однос између грана власти (*checks and balances*) и правила која уређују сваку од грана власти понаособ.¹⁶⁴ Јавни интерес у управљању јавним пословима обједињује и трансцендира све принципе „доброг управљања“ (*good*

¹⁶³ Јавни интерес у области индустријског развоја директно је супротстављен јавном интересу у области заштите животне средине. Историјски, пре него што су се показале драматичне последице индустријског развоја на животну средину, јавни интерес у тој области није постојао ни као идеал.

¹⁶⁴ Законодавна власт штити јавни интерес и формулише га у законима (и стратешким документима) који у својим нормама штите јавни интерес на имплицитан или експлицитан начин. Извршна власт предлаже законе у јавном интересу и води укупну унутрашњу и спољашњу политику у јавном интересу. Правосудна власт кроз правилну примену права штити јавни интерес доприносећи перцепцији постојања правде и праведности у друштву.

governance). Како је јавни интерес апстрактни појам и не може се обухватити ниједном дефиницијом, правна пракса се окренула партикуларним решењима.¹⁶⁵

Међутим, евидентно је да државни органи некада не раде у јавном интересу, већ у интересу појединаца, група или у сопственом интересу. То се нарочито односи на извршну власт, где се налази највећа концентрација моћи и где су механизми за спречавање таквог понашања најслабији. У таквој ситуацији, организације цивилног друштва, у првом реду удружења, наступају као значајан контролни механизам рада државних институција захтевајући одговорност и транспарентност у њиховом раду, транспарентност процедура доношења одлука, преиспитивање дискреционих овлашћења чиме врше притисак на доносиоце одлука да штите јавни интерес и да раде у складу са јавним интересом.

У погледу односа државе према удружењима у контексту јавног интереса, јединствену одредбу има Устав Црне Горе који прописује да држава помаже политичка и друга удружења, када за то постоји јавни интерес.¹⁶⁶ То не значи да и друге државе не помажу удружења када за то постоји јавни интерес, већ да такве одредбе нема у европским уставима које смо анализирали. Уобичајено се финансирање удружења када је то у јавном интересу прописује законом, јер се не сматра уставном материјом.¹⁶⁷

За организације цивилног друштва важи законска претпоставка да раде у јавном интересу, или у интересу својих чланова који је у складу са јавним интересом, што је потврђено и међународним стандардима.¹⁶⁸ Према српском Закону о удружењима¹⁶⁹,

¹⁶⁵ У новије време, поједини закони у конкретним областима експлицитно прописују садржај јавног интереса и како се он остварује, што је исправан пут. Одличан пример за то је Закон о јавном информисању и медијима („Сл. гласник РС“, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење), члан 15. „Јавни интерес“ и члан 16. „Остваривање јавног интереса“ Овом приступу би се могло приговорити да се лако може тумачењем доћи до спознаје јавног интереса у конкретној области, али имајући у виду апстрактност појма јавног интереса, најбоље је експлицитно навести шта је јавни интерес у конкретној области, што је уједно и пут ка његовом делотворном остваривању.

¹⁶⁶ Устав Црне Горе, члан 53, став 3

¹⁶⁷ Закон о удругама Републике Хрватске, члан 23, Прорачунске дотације, став 1: Влада Републике Хрватске, на основиведеног натјечаја, додељује дотацију из државног прорачуна удругама за пројект или програм који је од особитог интереса за опће/јавно добро у Републици Хрватској;

Закон о удружењима („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 - др. закон), члан 38. Средства за реализовање програма од јавног интереса, став 1: Средства за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма (у даљем тексту: програм) које реализују удружења, а који су од јавног интереса обезбеђују се у буџету Републике Србије.

¹⁶⁸ Принцип 1 Заједничких смерница: „Претпоставка је законитост оснивања удружења и њихових циљева и активности. без обзира на било какве формалности које се односе на оснивање.“ European Commission for democracy through law (Venice Commission) and OSCE office for democratic institutions and human rights (OSCE/ODIHR), Joint Guidelines on Freedom of Association, 2014.; „Деловање у јавном интересу захтева отвореност, обавезност, јасноћу и одговорност, како НВО, тако и државне институције,

удружење је основано ради остваривања и унапређења заједничког или општег циља или интереса. Фондације и задужбине¹⁷⁰ кроз своје деловање остварују општекорисни циљ, што се на овом месту може изједначити са јавним интересом. У неким земљама јавни интерес је део правног означавања организације, чиме се додатно истиче њен карактер деловања (у Јапану и Јужној Кореји, законски термин за удружења и фондације је фондације у јавном интересу и удружења у јавном интересу - *Public Interest Foundations and Public Interest Associations*).

Претпоставка деловања у јавном интересу, међутим, није необорива. Уколико постоји сумња да организација цивилног друштва делује супротно јавном интересу, такву околност утврђује суд, и може бити предмет грађанске и кривичне одговорности организације и њених руководилаца и/или чланова (пробијање правног субјективитета правног лица). У тешким случајевима деловања супротно јавном интересу стабилности демократског друштва, суд може забранити рад удружења. У Србији одлуку о забрани удружења доноси Уставни суд, а упоредно-правно присутна су и другачија решења.

уз транспарентност у свим фазама. Невладине организације морају бити признате као слободна и независна тела што се тиче њихових циљева, одлука и активности.“ Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука Савета Европе (Code of Good Practice for Civil Participation in Decision Making Process, CONF/PLE(2009)CODE1), 2009.

¹⁶⁹ Закон о удружењима („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 - др. закон), члан 2.

¹⁷⁰ Закон о фондацијама и задужбинама („Сл. гласник РС“, бр. 88/2010, 99/2011 - др. закон и 44/2018 - др. закон), члан 2.

ПОГЛАВЉЕ II

СЛОБОДА УДРУЖИВАЊА

1. Слобода удруживања као индивидуално, колективно, грађанско, политичко и економско право

Слобода удруживања данас је неупитна, уставом зајамчена слобода, која се, заједно са сродном слободом окупљања, у правној и политичкој теорији уобичајено сврстава у корпус грађанских и политичких људских права и слобода, односно људских права прве генерације (тзв. права-слободе). „Класична доктрина либерализма слободу удруживања сврстава у политичке слободе и назива их права супротстављања или слободе супротстављања (“libertes-opposition”). Поред слободе удруживања у ову групу спада највећи број слобода усвојених у XIX веку, као што су слобода штампе, слобода окупљања и слобода изражавања.”¹⁷¹ Слобода удруживања је веома блиска и са неким другим људским правима, у првом реду са, слободом мисли, савести и вероисповести, слободом изражавања и слободом окупљања.¹⁷² Када се слобода мишљења појми као унутрашњи однос појединца према спољном свету, а слобода изражавања као унутрашњи однос појединца изражен према спољном свету, увиђа се да слобода удруживања апсорбује ове две слободе, али их и трансцендира, истовремено их ојачава, даје им нови квалитет и вишу употребну вредност.

Слобода удруживања је у директној вези са могућношћу избора власти и њеног функционисања и стога није „само“ један од елемената демократског поретка – она је предуслов његовог постојања, а управо је због тога често у прошлости, али и у модерно време, бивала жртвом антидемократских поредака. У складу са Миловим схватањима о слободи удруживања у било коју сврху која притом не чини штету другима, „слободе за“ и „слободе од“, Тркуља сублимира улогу државе у погледу слободе удруживања: „Присуство државе у тој области одређено је двојачко: 1) у виду „позитивних дужности“ – обезбеђење правног оквира и заштита слободе удруживања; и 2) у

¹⁷¹ Марковић, Ратко: *op. cit.*, стр. 557 (фуснота 33).

¹⁷² Према Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, слобода окупљања и слобода удруживања (члан 11 Конвенције) представљају *lex specialis* у односу на слободу изражавања (члан 10 Конвенције) који у односу на њега представља *lex generalis*. Димитријевић, В.; Пауновић, М.: *Људска права*, Београд, Београдски центар за људска права, 1997, стр. 340.

виду „негативних дужности“ – забрана мешања у стварање и функционисање удружења и организација.¹⁷³

Савремена правна теорија разуме слободу удруживања на вишезначан начин: „у погледу правне природе и значаја тог права постигнут је стандард као истовремено: грађанског, политичког, економског, индивидуалног и колективног права.“¹⁷⁴

С једне стране, ради се о *индивидуалном праву*, што подразумева право да се приступи удружењу или остане ван њега у складу са личним убеђењима или интересовањима сваког појединца. У прилог гаранције наведеном стоје и одредбе садржане у многим уставима као и у међународним нормативним инструментима, да нико не може бити приморан да припада неком удружењу. Посматрано у овом контексту, садржај права на удруживање има позитиван и негативан аспект. Први аспект обухвата право на оснивање нових или ступање у чланство постојећих удружења, као и заштиту од забране деловања. Други аспект састоји се у праву појединца да не приступи ниједном удружењу.¹⁷⁵ Истовремено, слобода удруживања је и *колективно право*, јер грађанин као појединац не би могао да оствари сврху ове слободе уколико је не упражњава заједно са другим слободним грађанима – истомишљеницима, који удруженим снагама остварују своје или опште интересе.

„Као *грађанско право*, слобода удруживања гарантује заштиту од самовољног уплитања државе у случајевима када појединац жели да се удружи с другима. С друге стране, као *политичко право*, она је нужна за функционисање демократије јер политички интереси могу ефикасно да се промовишу само у заједници с другим (у политичкој странци, интересној групи, организацији или другом удружењу за промовисање одређених јавних интереса).“¹⁷⁶

Економски контекст слободе удруживања који се везује за економска права (право својине, право наслеђивања, право на рад, право на штрајк и слобода предузетништва) полази од претпоставке да није могуће остварити грађанска и политичка права уколико претходно не постоје елементарне егзистенцијалне

¹⁷³Тркуља, Јовица: Дефицити српске легислативе о слободи удруживања, *Уставно ограничење слободе удруживања, Зборник радова*, Београд, Уставни суд Републике Србије, 2010, стр. 30.

¹⁷⁴ Ненадић, Боса: Уводна реч, *Ibid.*, стр. 10.

¹⁷⁵ Картаг-Одри, Агнеш: Слобода удруживања и њено ограничење, *Уставно ограничење слободе удруживања, Зборник радова*, Београд, Уставни суд Републике Србије, 2010, стр. 102-103. Према овој ауторки, слобода удруживања налази се средокраћи, подручју преклапања грађанских и политичких права.

¹⁷⁶ *Ibid.*, стр. 105-106.

могућности за нормалан живот грађана. „Појединцу који води битку за голи физички опстанак, мало значе права попут права на слободу мисли или изборно право.“¹⁷⁷ У том смислу, однос међузависности економских према грађанским и политичким правима није ексклузивно везан само за слободу удруживања, већ важи као правило за сва грађанска и политичка права.

2. Уставни развој слободе удруживања

У првим уставима донетим пред крај XVIII века, слобода удруживања се не спомиње. Француска буржоаска револуција, преломни историјски догађај рађања модерних демократских држава, није омогућила уживање права на слободу удруживања, већ је насупрот томе, у Француској донела њено укидање. У Декларацији права човека и грађанина из 1789. године говори се о слободи мишљења и изражавања, али не и о слободи удруживања. Леон Диги неубрајаје политичких права, какво је и слобода удруживања, објашњава тиме што „у мисли велике већине чланова уставотворне скупштине то нису била права, већ вршење јавне функције.“¹⁷⁸

Устав Француске из 1791. године допуштао је слободу мирног окупљања без оружја под условом да то није у супротности са важећим прописима, чиме је признавао само слободу збора, односно окупљања. Писци Устава Француске из 1791. године, под утицајем Русоовог Друштвеног уговора¹⁷⁹, сматрали су да „сваки облик удруживања угрожава слободу појединаца и да је супротан начелу народног суверенитета“.

¹⁷⁷ Детаљно о томе: Рапајић, М. Милан: *Економска и социјална права у Уставу Србије*, <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0550-2179/2015/0550-21791501273R.pdf>; [11.03.2020.]

¹⁷⁸ Живановић, Тома: *Синтетичка филозофија права–књига.1*, Београд, Службени лист Србије, 1997, стр. 544.

¹⁷⁹ „Русо је сматрао да услов да једно друштво буде добро уређено, односно да у њему влада општа воља, јесте да се грађани ослободе различитих личних привржености и склоности и посвете се општим пословима. То је могућно постићи у друштвеним заједницама у којима не постоје друштвене групе мање од државе, односно не постоје удружења. Русо је био против удружења јер је сматрао да „тамо где има удружења, посебних група, посебни интереси морају да однесу превагу над општим добром“. Сматрао је да „грађане мање деле појединачни интереси од интереса посебних група. Тамо пак где нема удружења, да би појединац у политичким стварима привукао друге појединце, он мора сопствени интерес да представи као општи...У срединама у којима постоје посебне групе, удружења, процес усклађивања општил и посебних интереса одвија се теже, односно општи интерес се подређује посебним интересима. А тамо где се посебни интереси уздижу изнад општег, где се „најплоднији интерес дрско кити називом општег добра“ постоји према Русоу само „илузорна заједница.“ Коштуница, Војислав: *Угрожена слобода: политичке и правне расправе*, Београд, Институт за филозофију и друштвену теорију „Филип Вишњић“, 2002, стр. 219-220.

Укинувши цехове и професионална удружења (корпорације) занатлија, истовремено су прогласили штетним сваки вид удруживања.¹⁸⁰

За разлику од Француске у којој је удруживање Ле Шапелијеовим законом из 1791. године и формално-правно у највећој мери стављено ван закона (што је у одређеној мери ублажено Кривичним законом из 1810. године), у Енглеској су први закони о удружењима из 1800. и 1825. године предвиђали да појединци имају право да се удружују како би остварили заједничке циљеве који нису супротни општем интересу, али је свако ограничавање трговине сматрано супротним општем интересу, због чега је било забрањено синдикално удруживање и право на штрајк.¹⁸¹

Амерички конституционалисти схватили су слободу удруживања на сличан начин као и творци француског устава из 1791. године, те се у I амандману Повеље о правима (Bill of Rights) донетој исте године када и француски устав, јамчи верска слобода, слобода изражавања, слобода мирног окупљања и право на подношење петиције.¹⁸² Као и у француском уставу, слобода удруживања се не спомиње. Вреди истаћи да амерички устав и поред тога што је више кроз амандмане мењан и допуњаван, није до данас изричито признао слободу удруживања, иако је она у пракси САД неспорна слобода.

Први устав који изричито признаје слободу удруживања је Устав Француске из 1848. године.¹⁸³ Међутим, само четири године касније што коинцидира са пропашћу Друге Републике, у новом Уставу Наполеона III нема гаранције слободе удруживања. „Тек је 1901. донет закон којим је зајамчена општа слобода удруживања, са извесним ограничењима која су се односила на верска удружења. Овим законом било је предвиђено да се грађани могу слободно удруживати без претходног одобрења и пријаве државним властима, што ће се до дана данашњег у демократској политичкој теорији узимати као услов без којег нема слободе удруживања у правом смислу

¹⁸⁰ *Ibid.* стр. 219.

¹⁸¹ Van Dacey, Albert: *Law and Public Opinion in England*, London, Macmillan, 1905, p. 472; према: Коштуница, Војислав: *op. cit.*, стр. 222, (фуснота 179).

¹⁸² Bill of Rights: „Конгрес неће донети закон у погледу успостављања религије или забране њеног слободног вршења; или смањивања слободе говора или штампе; или права народа на мирно окупљање и права на петицију.“

¹⁸³Према: Коштуница, Војислав: *op. cit.*, стр. 222, (фуснота 179).

„Грађани имају право да се удружују, да се мирно и ненаоружани окупљају, да подносе представке, да изражавају своја мишљења путем штампе или на други начин“ (члан 8 Устава од 1848 године).

речи.¹⁸⁴ У овом поглављу показаћемо да је услов претходног одобрења у највећој мери историјски реликт, јер је деклараторни карактер уписа удружења у регистар широко прихваћени модел, док се у данашње време користе знатно софистицираније методе ограничавања слободе удруживања.

Први српски устав који предвиђа слободу удруживања јесте Устав Краљевине Србије из 1888. године, који се сматра једним од најдемократскијих устава Европе свог доба. У доброј мери скројен по узору на устав Краљевине Белгије из 1831. године¹⁸⁵, устав Краљевине Србије гарантује слободу удруживања и слободу збора. У оквиру другог дела устава под називом “Уставна права српских грађана” у члану 25. се предвиђа да се српски грађани имају право удруживати у целима које нису противне закону и да се ово право не може се потчинити никаквој превентивној мери.¹⁸⁶

3. Разлика између common law и континенталног система

Као што је споменуто, амерички устав никада није изричито признао слободу удруживања. Амерички правници сматрају да је слобода удруживања фактичка уставна категорија, у складу са више одлука Врховног суда, међу којима је најпознатија *NAACP v. Alabama* из 1958. године, у којој је Врховни суд разматрао право приватног удруживања (*right of associational privacy*).¹⁸⁷ Наиме, Врховни суд у случају *NAACP v. Alabama* препознаје слободу удруживања као кључни део слободе говора, будући да у многим случајевима, људи могу бити укључени у ефикасно заговарање, једино када су удружени с другим људима.¹⁸⁸ Као што се види, слобода удруживања се у САД изводи из слободе говора и штампе, што заправо представља екстензивно тумачење I амандмана америчког устава.

¹⁸⁴ *Ibid.*, стр. 223.

¹⁸⁵ Не у погледу слободе удруживања.

¹⁸⁶ Ова уставна одредба најсличнија је са Савезним уставом Швајцарске конфедерације од 1874. године где се још додаје и „ (...) само не сме бити циљ ових удружења незаконит и опасан за државу, а тако исто ни средства којима се удружења служе (члан 56. Савезног устава Швајцарске конфедерације). Милетић, С. Исидора: *Правни транспланти и Устав од 1888*, стр. 26, <http://www.alanwatson.org/isidora.pdf> [22.10.2020.]

¹⁸⁷ Коштуница, Војислав: *op. cit.*, стр. 227, (фуснота 179).

¹⁸⁸ Batchis, Wayne: *Citizens United and the Paradox of "Corporate Speech": From Freedom of Association to Freedom of The Association*, 36, *N.Y.U. Review of Law & Social Change*, 5, 2012.

Насупрот томе, у Европи „сви уставни донети после Првог светског рата, без обзира на карактер политичког режима, предвиђају слободу удруживања.“¹⁸⁹ Крајем осамдесетих година прошлог века се у свим европским уставима слобода удруживања без изузетка одобрава „уз одређене разлике како у погледу гарантовања, тако и у постојању граница у њиховом вршењу.“¹⁹⁰ У неким уставима то се чини кроз једну општу и штурну одредбу, препуштајући закону детаљно уређење материје,¹⁹¹ у другим уставима се у оквиру исте одредбе признаје слобода удруживања и окупљања,¹⁹² док се у појединим уставима општим одредбама наводе и неопходни услови, забрана приморавања на чланство у удружењу, инкомпатибилност слободе удруживања са обављањем одређених јавних функција, ограничења слободе удруживања и државни органи који одлучују у случају злоупотребе права на удруживање.¹⁹³ У том смислу, није тешко уочити диспропорцију у нивоу уставне уређености слободе удруживања у нпр. уставима Холандије и Пољске. Најдетаљније уставно уређење слободе удруживања у Европи садржи Устав Белорусије од 1994. године са изменама и допунама од 1996. и 2004. године (чак 11 чланова Устава Белорусије посвећено је удруживању), наспрам којег стоји упадљиво анахрон и рестриктиван законски оквир, о чему ћемо нешто детаљније говорити у делу посвећеном правном статусу удружења.

¹⁸⁹ Коштуница, Војислав: *op. cit.*, стр 227, (фуснота 179).

¹⁹⁰ Стојановић, Д. М.: *Основна права човека, људска права и слободе у уставима европских држава*, Ниш, Правни факултет Универзитета у Нишу, 1989, стр. 107.

¹⁹¹ Признаје се право на удруживање. Ово право може бити ограничено актом парламента у интересу јавног реда. Члан 8 Устава Холандије из 2018. године.

¹⁹² Устав Лихтенштајна из 2003. године, члан 41.

¹⁹³ Нпр. „Сваком се јамчи право на слободно удруживање ради заштите њихових пробитака или заузимања за социјална, господарска, политичка, национална, културна или друга увјерења и циљеве. Ради тога сватко може слободно оснивати синдикате и друге удруге, укључивати се у њих или из њих иступати у складу са законом. Право слободног удруживања ограничено је забраном насилног угрожавања демократског уставног поретка, те неовисности, јединствености и територијалне цјеловитости Републике Хрватске.“ (Члан 43. Устава Хрватске из 1990. године); „Јемчи се слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења. Удружења се оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом. Забрањена су тајна и паравојна удружења. Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње. Судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, Заштитник грађана, припадници полиције и припадници војске не могу бити чланови политичких странака.“ (Члан 55. Устава Србије из 2006. године); „Јемчи се слобода политичког, синдикалног и другог удруживања и деловања, без одобрења, уз упис код надлежног органа. Нико се не може присилити да буде члан неког удружења. Држава помаже политичка и друга удружења, када за то постоји јавни интерес.“ (Члан 53. Устава Црне Горе из 2007. године, допуњен амандманима из 2013. године); „Грађани имају право да слободно оснивају удружења, без одобрења, у сврхе које нису забрањене кривичним правом. Тајна удружења, и удружења која, макар и индиректно, обављају политичке циљеве путем организација које имају војни карактер, биће забрањена.“ (Члан 18. Устава Италије из 1947. године); Устав Пољске из 1997. године детаљно разрађује право на слободу удруживања у члановима 12., 58., 59. и 172.

Са великим степеном сигурности може се рећи да се слобода удруживања, као темељно демократско право и предуслов постојања демократског поретка¹⁹⁴ гарантује и данас у скоро свим модерним демократским уставима под готово једнаким условима, уз извесна ограничења која су неопходна у демократском друштву, оправдана и у складу са законом. У том смислу, уставни развој слободе удруживања може се посматрати и као историјат политичке еманципације која је омогућила учешће грађана у управљању јавним пословима.

4. Облици удруживања

Уобичајена подела облика удруживања према циљу ради којег се удруживање спроводи јесте на политичко, синдикално и грађанско удруживање.

4.1. Политичко удруживање

Политичко удруживање подразумева добровољно удруживање људи у политичке странке, односно политичке партије. Глобално посматрано, политичке странке су далеко најутицајнији облик удруживања. У земљама стабилне демократије оне „прожимају све остале демократске институције, одређују начин рада и садржај одлука парламента, активност рада владе зависи од опредељења владајуће странке (или странака), персонални став учесника избора одређују странке, а исход избора такође зависи од односа снага између странака.”¹⁹⁵

Постоје бројне дефиниције политичких странака¹⁹⁶ а већина теоретичара препознаје три основна конститутивна елемента политичке странке, који уједно

¹⁹⁴ Став Венецијанске комисије томе посебно иде у прилог: „Слобода удруживања је људско право, пресудно за функционисање демократије, као и основни предуслов за остале темељне слободе.“ Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions on Freedom of Association*, CDL-PI (2014)004, paragraph 2.2.

¹⁹⁵ Гоати, Владимир: *Транзиције и институције*, Београд, Центар за економска истраживања, 2002, стр. 39.

¹⁹⁶ „Странке су слободна, добровољна удружења грађана која окупљају политичке истомисљенике и настоје да задобију гласове бирача на изборима.“ (Коштуница, Војислав: *op. cit.*, стр. 215, (фуснота 179); „Политичка странка је политичка организација, која обухвата људе с истом политичком идеологијом, коју они теже да што више прошире, с основним циљем потпуног или делимичног вршења државне власти, до које они теже да дођу првенствено легалним демократским путем, добијањем већине на изборима“ (Радомир Лукић: *Политичке странке*, Београд, Научна књига, 1981, стр. 195). Поред теоријских дефиниција политичких странака, постоје и законске дефиниције. Према Закону о политичким странкама ("Сл. гласник РС", бр. 36/2009 и 61/2015 - одлука УС) политичка странка је

пружају и основ за разумевање специфичности политичке странке у односу на друге видове удруживања. Ти елементи су идеологија, организација и тежња за вршењем власти. Основна разлика између политичке странке и других облика удруживања управо је циљ и сврха због којег се странка оснива, а то је освајање и вршење државне власти. Када је реч о идеологији, приметан је тренд према коме политичке странке све мање укључују идеолошке елементе у своје страначке програме и активности у намери стицања што је могуће шире подршке у друштву. То неминовно води популизму и брисању идеолошких разлика између политичких странака.

На основу вршења државне власти, Лукић разликује три врсте странака: „(1) Странке које су на власти и које тиме повезују одговарајуће владајуће друштвене снаге са државом; (2) Странке које нису на власти, али које успевају повремено да дођу на власт и које се припремају за долазак на власт све док нису на власти; (3) Странке које никад не долазе на власт нити имају изгледа за то, па се сходно томе и не припремају озбиљно за вршење власти. Ове странке могу само покушавати да утичу на државну власт у смислу интереса оних друштвених снага које представљају.¹⁹⁷ Последње наведени тип странке најближи је грађанском организовању кроз организације цивилног друштва које се баве „политичким“ активностима и јавним заговарањем, као и интересним групама.¹⁹⁸

Дајмонд и Гунтер издвајају седам функција које политичке странке обављају, уз ограду да постоје разлике у степену и ефикасности вршења појединих функција, што зависи како од саме странке тако и од политичког система у коме делују. У складу са тим, политичке странке: 1) врбују и предлажу кандидате за изборне функције; 2) мобилишу изборну подршку за те кандидате и стимулишу учешће на изборима; 3) структурирају одлуке о избору између конкурентских група кандидата; 4) представљају различите друштвене групе, симболично или кроз унапређење њихових различитих посебних интереса; 5) обједињују специфичне интересе у шире изборне и

организација грађана слободно и добровољно удружених основана ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима.

У погледу функције политичких странака у демократском друштву, Устав Републике Србије странкама придаје – јемчи и признаје, примарну функцију у демократском обликовању политичке воље грађана (члан 5.).

¹⁹⁷ Лукић, Радомир: Политичке странке, Београд, Научна књига, 1981, стр. 195.

¹⁹⁸ О односу између политичких странака и интересних група: Tomas, Clive S.: *Political Parties and Interest Groups, Shaping Democratic Governance*, Boulder Colorado and London, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2001.

владајуће коалиције; 6) формирају и одржавају владе; и 7) интегришу грађане у националну државу и њене политичке процесе.¹⁹⁹

Последњих неколико деценија примећено је релативно опадање утицаја политичких странака у земљама западне демократије. Опадање утицаја повезано је са растућим неповерењем грађана у политичке странке: „постоје докази о одређеном паду поверења у политичаре у 12 од 13 земаља за које су доступни систематски подаци“.²⁰⁰ Разлоге за такво стање ствари Дајмонд и Гунтер проналазе у социјалним, културним и историјским околностима, које према неким ауторима нису толико у вези са тренутним деловањем политичких странака у савременим демократским друштвима, колико са вредностима и убеђењима која постоје у јавности. У том смислу, сматра се да разлог неповерења лежи у нереалним очекивањима грађана у погледу различитих улога које би политичке странке требало да играју у демократском друштву.²⁰¹ С друге стране, када се сагледају неки од конкретних разлога опадања поверења у политичке странке, не би требало да чуди због чега се овај процес одвија. Реч је о комбинацији више фактора, међу којима се издвајају раширена перцепција о злоупотребама јавних средстава у сврху личног и страначког богаћења као и о другим појавним облицима политичке корупције, убеђење (које додатно потхрањују медији) да политичари и јавни функционери припадају привилегованој друштвеној класи и убеђење да се владе понашају самоуслужно и неодговорно према грађанима. Нетранспарентно финансирање странака и политичких кампања путем којег интересне групе купују утицај такође представља озбиљан разлог за опадање поверења грађана у политичке странке.²⁰²

4.2. Синдикално удруживање

Синдикално (радничко) удруживање настало је, као и политичко удруживање у XIX веку, чврсто везано за раднички покрет тог доба. Иако на српском језику имају исти назив – синдикат (*syndicate*), потребно је разликовати радничке синдикате (*trade*

¹⁹⁹ Diamond, Larry; Gunther, Richard: *Political Parties and Democracy*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University press, 2001, p. 14.

²⁰⁰ Putnam, Robert D.; Pharr, J. Susan; Dalton, J. Russell: *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton, Princeton University Press, 2000, p. 14.

²⁰¹ Diamond, Larry; Gunther, Richard: *op. cit.*, p. 10-11, (фуснота 199).

²⁰² Diamond, Larry; Gunther, Richard: *op. cit.*, p. 12, (фуснота 199).

unions, labor unions) од пословних синдиката (састављених од пословних организација – компанија, корпорација и картела), медијских, финансијских (удружења банака и осигуравајућих компанија) и других синдиката који су заправо струковна удружења послодаваца.

Синдикати се образују у циљу задовољења колективних права радника, првенствено економских и социјалних. Основни смисао синдикалног удруживања је остварење достојанственог рада, обезбеђење радне и социјалне сигурности, правде и једнакости на тржишту рада, као и учешће у процесу управљања привредним токовима.

У најширем смислу, синдикати су „облик колективне акције за постизање заједничких циљева“.²⁰³ Наведена дефиниција не пружа основ за разликовање синдикалног, политичког и грађанског удруживања, јер се истим елементима могу одредити сви наведени облици организовања. Синдикат се може дефинисати и као „професионална организација запослених у коју они ступају добровољно и која самостално ради на остваривању и заштити њихових колективних и појединачних права и интереса“.²⁰⁴ Према нешто прецизнијој дефиницији, синдикат је самостална, демократска и независна организација запослених у коју се они добровољно удружују ради заступања, представљања, унапређења и заштите својих професионалних, радних, економских социјалних, културних и других појединачних и колективних интереса.²⁰⁵

Раднички синдикати разликују се од политичких странака по томе што је њихово деловање мотивисано више економски, него политички, тј. синдикати се не боре за власт, али врше притисак на власт да би тако заштитили своје материјалне интересе.²⁰⁶

Синдикално удруживање подразумева постојање следећих елемената: „(1) синдикати представљају удружења радника; (2) радници могу слободно (добровољно) да се удружују у синдикате; (3) циљ синдикалног удруживања представља заштита и

²⁰³ Durrenberger, E. Paul; Karaleah S. Reichart: *The Anthropology of Labor Unions*, Boulder, Colorado, University Press of Colorado, 2010, p. 3.

²⁰⁴ Кулић, Живко; Радуловић, Славиша: *Колективним уговором до достојанственог рада*, Београд, Савез самосталних синдиката Србије, 2013, стр. 15.

²⁰⁵ Дефиниција Гранског синдиката просветних радника Србије Независност. Извор: <https://gsprs-nezavisnost.org.rs/istorijat-sindikata/> [22.10.2020.]

²⁰⁶ Митровић, Милован; Бован, Саша: *Основи социологије и социологија права*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду, 2012, стр. 156.

унапређење економских и социјалних интереса радника; (4) радници могу да предузму све што је потребно, укључујући и право на колективно преговарање и штрајк да би остварили своје циљеве; (5) радници могу у свако доба да иступе из синдиката без икаквих последица; (6) чланови синдиката немају никакву предност на раду у односу на оне раднике који нису чланови синдиката; (7) радници који нису чланови синдиката могу да уживају све повластице које постигну синдикати; (8) постоји слобода синдикалног плурализма; и (9) синдикати могу слободно међусобно да се удружују у савезе, као и да иступају из истих, како на националном, тако и на међународном нивоу.²⁰⁷

Анализом циљева и сврхе синдикалног удруживања, могу се издвојити четири групе колективних права запослених које су кључне за заступање њихових интереса: право на синдикално организовање и удруживање, право на штрајк, право на колективно преговарање, као и право на учешће у управљању посредством партиципативних тела и органа.

Синдикати заступају интересе запослених склапањем уговора са представницима послодаваца. Колективни уговори могу бити општи – на нивоу целе државе или посебни – на нивоу индустријске гране и на нивоу појединачног предузећа. Колективни уговори су основа за склапање појединачног уговора (уговора о раду) који је регулисан нормама радног права.²⁰⁸ Из перспективе радника, синдикат представља нешто попут „осигуравајуће куће која их штити од арбитрарних поступака руководства“.²⁰⁹

Раднички синдикати су у XX веку остваривали значајан утицај, не само у погледу заштите права радника, већ су били довољно моћни да шире утичу на друштвене и политичке токове. У последњих тридесет година, на глобалном нивоу је уочљиво опадање утицаја радничких синдиката. Изузетак у том погледу су синдикати скандинавских земаља.²¹⁰ Разлози за то се могу пронаћи у многим факторима, а према Галенсону неки од њих су промена у структури радне снаге (услуге све више замењују прерађивачку индустрију), пораст уверења да зараде и други услови рада треба да буду

²⁰⁷ Vuklijaš, B.: *Kolektivno radno pravo*, Split, 2006, str. 31. Према: Бојан Урдаревић, Слобода синдикалног удруживања као основно колективно право запослених, *Гласник права* бр. 2/2016, УДК: 349.2; стр. 59-69.

²⁰⁸ Беговић, Борис; Лабус, Мирољуб; Јовановић, Александра: *Економија за правнике*, Београд, ПФУБ Издавачки центар, 2008, стр. 483-484.

²⁰⁹ Durrenberger, E. Paul; Karaleah S. Reichart: *op. cit.*, p. 10 (фуснота 203).

²¹⁰ О томе: Galenson, Walter: *The world's strongest trade unions: the Scandinavian Labor Movement*, Westport, Quorum Books, 1998.

одређени слободним тржиштем а не колективним преговарањем, снажнији непријатељски став владе и пословне заједнице према синдикатима него што је то био случај раније, прилив жена на тржиште рада, промена мишљења јавности о квалитетима синдиката и услугама које пружају и др.²¹¹

4.3. Грађанско удруживање

Грађанско удруживање везује се примарно за чланску организацију састављену од физичких лица, то јест за удружење,²¹² које је уједно централни облик грађанског удруживања. Поред удружења, организациони облици од значаја за учешће у управљању јавним пословима су фондација и задужбина основана у општекорисном циљу.

4.3.1. Појам и елементи удружења

Појам удружења потиче од латинске речи *associatio*, што значи удруживање тј. повезивање. У основи, овај израз не мора нужно бити везан за удружење грађана, већ се може употребљавати за било коју врсту удруживања, спајања или везивања.²¹³ Из латинске речи *associatio*²¹⁴ настала је енглеска реч *association*. Исти латински корен садржан је и у другим језицима: француски *association*, италијански *associazione*, руски *ассоциация*, шпански *asociación*, португалски *associação* итд. Будући да је удруживање иманентно човековој природи, појам удружења несумњиво је историјски старији од латинског *associatio*. Није могуће утврдити када је први пут скован израз који означава удружење, али је сигурно да сеже до времена о којем историја поседује само посредна

²¹¹ *Ibid.*, p. 1

²¹² То међутим не мора увек бити случај, јер се удружење може формирати и од стране правних лица или у комбинацији једних и других.

²¹³ У филозофији се израз асоцијација употребљава тако да означава везивање представа, на тај начин што једна представа када се појави у нашој свести аутоматски изазове и неку другу свест. <https://velikirecnik.com/2016/10/03/asocijacija/>; [01.03.2015.]

²¹⁴ У латинском језику постоји још један израз који означава удруживање – *communio*. Из корена речи *communio* је настала комуна, која је првобитно означавала споразум становника једног града о заједничкој одбрани, како од напада на њихове животе и поседе, тако и од напада на одређени ниво грађанских слобода. Иако је могуће повући одређене паралеле у погледу заједничких карактеристика изворног значења комуне у односу на модерна удружења, генеза овог појма као и његово данашње значење јасно га одваја од појма *associatio*.

сознања, неизбежно повезана са митовима односно доминантно религијском компонентом Старог века. У Старој Грчкој постојала су удружења *tujade* (старогрчки: *thiasos* - друштво; свечано удружење за приређивање приношења жртве, опхода и гозбе у част неког бога), док се сама реч *tujade* сматра прехеленском.²¹⁵ Слични примери постоје и у другим древним културама. У санскриту постоји израз „*goṣṭhī*“ који означава удружење. Истовремено, овај израз може означавати и друштво (*society*), окупљање (*an assembly*), породичне везе (*family connections*), партнерство (*partnership*) и дружину (*fellowship*).²¹⁶ Први писани извор на санскриту у којем се спомиње удружење је чувена епска песма Махабхарата.²¹⁷ Како се може закључити, појам који се везује за удружење постојао је у Старом веку независно од латинског израза.

Интересантна паралела може се повући између израза друштво и удружење. У ужем значењу, друштво и удружење представљају синонине. То је историјска константа која се може уочити у многим језицима и културама. У санскриту, како се може видети, друштво и удружење су синоними. У латинском језику, друштво је *societas*, изведено из *socius* – партнер (сарадник). Према томе, скуп *socius*-а чини *societas*, односно *associatio*. Иста поставка може се уочити и у живим језицима. У енглеском језику друштво (*society*) у ужем смислу такође има исто значење као и удружење – *association*. Бројна удружења у англосаксонском свету, а нарочито она која су историјски старијег датума носе у свом називу *society* (на пример британско удружење *Royal Society*, основано 1645. године). Идентичан је случај и са нашим удружењима, нарочито старијег датума, која имају у свом називу скоро по правилу „друштво“.

Историјски, прва удружења су верска удружења, а за њима следе занатска удружења. Из ове две врсте прото-удружења настали су сви остали познати облици удруживања.

Под удружењем се у најопштијем смислу најчешће подразумева сваки вид организације, без обзира на њен правни облик, у оквиру којег се више физичких или правних лица уједињује на дужи временски период око заједничког циља у смислу организационог формирања воље.²¹⁸

²¹⁵ Елијаде, Мирчеа: *Историја веровања и религијских идеја – Од каменог доба до Елеусинских мистерија*, Београд, Просвета, 1991.

²¹⁶ गौरी [http://sanskritdictionary.com/go%E1%B9%A3%E1%B9%ADh%C4%AB/74901/1; \[12.05.2018.\]](http://sanskritdictionary.com/go%E1%B9%A3%E1%B9%ADh%C4%AB/74901/1; [12.05.2018.])

²¹⁷ <http://sanskritdictionary.com/go%E1%B9%A3%E1%B9%ADh%C4%AB/74901/1;Literary> Sources: mahābhārata, v , 1536

²¹⁸ Картаг-Одри, Агнеш: *op. cit.*, стр. 103, (фуснота 175).

Према Венецијанској комисији, удружење је организовано, независно, непрофитно тело засновано на добровољном окупљању особа са заједничким интересом, делатношћу или сврхом. Удружење не мора бити правно лице, али је потребно да поседује институционални облик или структуру.²¹⁹ Потребно је, дакле, да удружење има „организациони и институционални карактер, којем неко може да приступи и изјави да је његов члан.“²²⁰ Уколико је реч о неорганизованим и привременим удруживањима који не поседују наведене елементе, такви облици повезивања се не сматрају удружењем, и потпадају под појам окупљања.²²¹

Удружење се уобичајено назива и невладина организација (*non-governmental organization*), чиме се жели нагласити одвојеност од државе, што је термин који у Србији није правни назив за удружења, већ назив који се користи у јавном говору и означава, поред удружења, задужбине основане у општекорисном циљу и фондације.²²² Препорука Савета Европе о правном статусу невладиних организација дефинише невладине организације као добровољна самоуправна тела или организације, основане ради остваривања суштински непрофитних циљева својих оснивача или чланова.

Законска дефиниција српског Закона о удружењима наводи да је удружење добровољна и невладина недобитна (непрофитна) организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом.²²³ Као што се може видети, основни елементи удружења су добровољност, независност, непрофитни карактер деловања и постојање заједничког или општег циља. Члански карактер удружења даје овој форми виши степен легитимитета у поређењу са задужбинама и фондацијама.

²¹⁹ Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on Freedom of Association (CDL-AD(2014)046) 2014.

²²⁰ *Mc Feeley v. UK*, No. 8317/78, одлука Комисије од 15. 5. 1980, Decisions and Reports (DR) 20, p. 44.

²²¹ Облици организовања заштићени слободом удруживања у оквиру Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода Савета Европе су следећи: удружења, политичке странке, синдикати, те друштвене организације. Изван оквира члана 11 Конвенције остају све организације које формира влада, јавна тела и слично, као и удружења која се формирају *ex lege*, као на пример, адвокатске, лекарске и привредне коморе. Јакшић, А: *Европска конвенција о људским правима – коментар*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 317.

²²² У неким земљама, термин невладине организације користи се за правно означавање удружења и фондација, нпр. у Црној Гори невладине организације су законски термин за невладина удружења и невладине фондације.

²²³ Закон о удружењима РС.

4.3.2. Дефиниција задужбине и фондације

Према српском Закону о фондацијама и задужбинама²²⁴, задужбина је не-чланско правно лице којем је оснивач наменио одређену имовину (основна имовина) ради доброделиног остваривања општекорисног циља или приватног интереса, односно циља који није забрањен (Уставом или законом). Задужбине основане ради остваривања приватног интереса нису предмет нашег истраживања, јер се под приватним интересом мисли на активности усмерене на остваривање појединачних интереса оснивача задужбине, његове породице или трећих лица (породичне задужбине које се оснивају у циљу школовања чланова породице и у неке друге правно дозвољене сврхе).

Фондација је не-чланско правно лице без основне имовине које је основано ради доброделиног остваривања општекорисног циља који није забрањен Уставом или законом. Према члану 3. Закона о фондацијама и задужбинама, остваривањем општекорисног циља сматрају се активности усмерене на промовисање и заштиту људских, грађанских и мањинских права, промовисање демократских вредности, европских интеграција и међународног разумевања, одрживи развој, регионални развој, равноправност полова, унапређење социјалне и здравствене заштите, промовисање и унапређење културе и јавног информисања, промовисање и популаризацију науке, образовања, уметности и аматерског спорта, унапређивање положаја особа са инвалидитетом, бригу о деци и младима, помоћ старима, заштиту животне средине, борбу против корупције, заштиту потрошача, заштиту животиња, хуманитарне и друге активности којима задужбине и фондације остварују општекорисне циљеве односно интересе.

5. Међународни нормативни инструменти гаранције слободе удруживања

Међународно право људских права није постојало до завршетка Другог светског рата. Пакт Друштва народа, уговор којим је 1920. године основано Друштво народа, није имао никакве опште одредбе о људским правима. Постоје назнаке да је било предлога о инкорпорирању одредби о људским правима у Пакт, али та идеја није још

²²⁴ Закон о фондацијама и задужбинама РС.

увек била зрела за остварење на међународном плану и није била озбиљно разматрана од стране састављача Пакта.²²⁵ Образовањем Организације Уједињених нација (ОУН) долази до интернационализације слободе удруживања, када гаранција слободе удруживања престаје да се посматра искључиво у границама суверености националних држава, већ постаје и међународна обавеза, и то као резултат залагања међународних невладиних организација.

Основни универзални акти Уједињених нација који гарантују слободу удруживања су Универзална декларација о људским правима,²²⁶ Међународни пакт о грађанским и политичким правима (ICCPR),²²⁷ Међународна конвенција о економским, социјалним и културним правима (ICESCR)²²⁸ и Међународна конвенција о укидању свих форми расне дискриминације.²²⁹

Други значајни међународни инструменти су Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода Савета Европе,²³⁰ Повеља о основним правима Европске Уније (CFREU),²³¹ Америчка конвенција о људским правима (ACHR)²³² и

²²⁵ Buergethal, Thomas: *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, Zagreb, Hrvatski Helsinški odbor za ljudska prava, Constitutional and Legislative Policy Institute, 1997, str. 9.

²²⁶ Универзална декларација о људским правима, УН, A/RES/217, 1948, члан 20.: 1. Свако има право на слободу мирног окупљања и удруживања. 2. Нико не може бити приморан да припада удружењу.

²²⁷ Међународни пакт о грађанским и политичким правима, УН, Резолуција 2200 A(XXI) 1966, у примени од 1976. („Службени лист СФРЈ“, бр. 7/1971), члан 22.: 1. Свако има право слободног удруживања с другим лицима, укључујући и право да образује синдикате и да им слободно приступа ради заштите својих интереса. 2. коришћење тог права може бити једино предмет ограничења прописаних законом и неопходних у демократском друштву, у интересу националне безбедности или јавне сигурности, јавног поретка, или заштите јавног здравља или морала, или права и слобода других лица. Овај члан неће спречавати да се коришћење овог права од стране припадника оружаних снага и полиције и подвргне законским ограничењима.

²²⁸ Међународна конвенција о економским, социјалним и културним правима, УН, Резолуција 2200 A(XXI) 1966, у примени од 1976. („Службени лист СФРЈ- Међународни уговори“, бр. 7/71) у члану 8. гарантује право на синдикално удруживање.

²²⁹ Међународна конвенција о укидању свих форми расне дискриминације, УН Резолуција 2106 (XX) 1965. на снази од 1969. године, („Службени лист СФРЈ“, број 31/67) члан 5. (IX) (ix): право на слободу мирног окупљања и удруживања.

²³⁰ Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, 1950, („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 - испр. и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10) члан 11.: 1. Свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања с другима, укључујући право да оснива синдикат и приступи му ради заштите својих интереса. 2. За вршење ових права не смеју се постављати никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других. Овим се чланом не спречава законито ограничавање вршења ових права припадницима оружаних снага, полиције или државне управе.

²³¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012), 2012/C 326/02, члан 12: Свако има право на слободу мирног окупљања и на слободу удруживања на свим нивоима, посебно у политичким, синдикалним и грађанским питањима, што подразумева свачије право да формира и придружи се синдикату ради заштите својих интереса.

Афричка повеља о људима и људским правима (AfCHPR).²³³ Арапска повеља о људским правима²³⁴ гарантује право удруживања само појединцима – „грађанима“,²³⁵ али не и правним лицима.

У погледу гаранције слободе удруживања у синдикате и организације послодаваца најважнији међународни инструменти су Конвенција Међународне организације рада (ILO) о праву на удруживање и заштиту права на организовање²³⁶ и Европска социјална повеља Савета Европе²³⁷.

Постоје и многи међународни и регионални инструменти који такође препознају и гарантују слободу удруживања али је у ужем смислу везују за различите категорије становништва или рањиве групе. То су: Конвенција о укидању свих форми дискриминације жена,²³⁸ Конвенција о правима детета,²³⁹ Конвенција о правима особа са инвалидитетом,²⁴⁰ Међународна конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица,²⁴¹ Конвенција о статусу избеглица,²⁴²

²³² American Convention on Human Rights, „Pact of San Jose“, Costa Rica, (1969) члан 16: 1. Свако има право да се слободно удружује у идеолошке, верске, политичке, економске, радне, социјалне, културне, спортске или друге сврхе. 2. Остваривање овог права подлеже само ограничењима утврђеним законом и неопходним у демократском друштву, у интересу националне безбедности, јавне сигурности или јавног реда, или ради заштите јавног здравља или морала, или права и слобода других. 3. Одредбе овог члана не забрањују наметање законских ограничења, укључујући одузимање права на удруживање, припадницима оружаних снага и полицији.

²³³ African Charter on Human and Peoples' Rights „Banjul Charter“, (Organization of African Unity (OAU)), (1982, на снази од 1986.), CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58, члан 10.: 1. Свако лице има право на слободно удруживање под условом да се придржава закона. 2. У складу са обавезом солидарности (предвиђеном у члану 29), нико не може бити приморан да се придружи удружењу.

²³⁴ Arab Charter on Human Rights (Council of the League of Arab States, усвојена 2004), члан 28: Грађани имају слободу окупљања и удруживања на миран начин. Ни једна од ове две слободе неће бити ограничена, осим када је то неопходно за националну безбедност, јавну сигурност или заштиту права и слобода других.

²³⁵ Арапска конвенција је у целини формулисана тако да права гарантује грађанима у множини (*citizens*).

²³⁶ Конвенција бр. 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права („Службени лист ФНРЈ“ број 9/1958) (ILO Convention on Freedom of Association and Protection of the Right to Organize) (1948, No. 87); члан 2.: Радници и послодавци, без разлике, имају право да оснују, и да само у складу са правилима организације, приступе истој, без претходне дозволе.

²³⁷ Европска социјална повеља, Савет Европе, 1961, ETS 35, („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/2009), Део 1, члан 5.: Сви радници и послодавци имају право на слободу удруживања у националне и међународне организације за заштиту својих економских и социјалних интереса.

²³⁸ Конвенција о укидању свих форми дискриминације жена, УН Резолуција 34/180, 1979. у примени од 1981., („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“ број 11/81), чланови 1-3. и члан 7.

²³⁹ Конвенција о правима детета, УН Резолуција 44/25, 1989, на снази од 1990., („Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 15/90 и „Службени лист СРЈ - Међународни уговори“, бр. 4/96 и 2/97); члан 15.

²⁴⁰ Конвенција о правима особа са инвалидитетом, УН Резолуција A/RES/61/106, у примени од 2007., („Службени гласник РС - Међународни уговори“, бр. 42/2009): члан 29.

²⁴¹ Међународна конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица, УН Резолуција 45/158, 1990, чланови 26. и 40.

²⁴² Конвенција о статусу избеглица УН Резолуција 429 (V), 1950, на снази од 1954, („Службени лист ФНРЈ – међународни уговори и други споразуми“, број 7/60.): члан 15.

Конвенција о правном положају лица без држављанства²⁴³ и Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина.²⁴⁴

5.1. Међународни стандарди за организације цивилног друштва

Најважнији међународни стандарди за удружења и друге невладине организације су Препорука Савета Европе о правном статусу невладиних организација у Европи из 2007. године²⁴⁵ и Заједничке смернице Венецијанске комисије и ОЕБС/ОДИХР о слободи удруживања.²⁴⁶ Поред ових докумената од изванредног значаја за заштиту права удружења и других невладиних организација, вреди споменути и документе који су им претходили, као што су Основни принципи о статусу невладиних организација у Европи из 2002. године,²⁴⁷ и Европска конвенција о признању статуса правног лица међународних невладиних организација из 1986. године.²⁴⁸ Афричка комисија за људска права усвојила је 2017. године Смернице о слободи удруживања и окупљања у Африци.²⁴⁹ Стандарди Савета Европе за невладине организације ће бити посебно изложени у оквиру овог поглавља.

5.2. Остали документи од значаја за организације цивилног друштва

Постоје бројни документи усвојени од стране различитих органа међународних организација, у првом реду Уједињених Нација²⁵⁰, Савета Европе²⁵¹, ОЕБС-а²⁵² и

²⁴³ Конвенција о правном положају лица без држављанства, Резолуција 526 А(XVII), 1954, („Сл. лист ФНРЈ - Међународни уговори и други споразуми“, бр. 9/59): члан 15.

²⁴⁴ Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина, Н (95) 10, („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/98) чланови 7. и 8.

²⁴⁵ Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, Strasbourg, 10 October 2007 - Council of Europe.

²⁴⁶ Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on Freedom of Association (CDL-AD(2014)046) 2014.

²⁴⁷ Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe and explanatory memorandum, Савет Европе, 2002.

²⁴⁸ European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, Савет Европе, бр.124.

²⁴⁹ Guideline on Freedom of Association and Assembly (African Commission on Human and Peoples' Rights, 2017) у складу са: Resolution 319 (LVII) 2015.

²⁵⁰ UN Human Rights Council, Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment, 9 October 2013, A/HRC/RES/24/21; UN Human Rights Council, The rights to freedom of peaceful assembly and of association, 8 October 2013, A/HRC/RES/24/5; UN Human Rights Council, The

Европске Уније²⁵³, у облику резолуција, експланаторних одлука, комуникација, препорука и потврда политичке посвећености очувању и даљем развијању права на слободу удруживања.

Од значаја за разумевање практичних аспеката остварења права на слободу удруживања су и правна мишљења Венецијанске комисије на нацрте закона чије се одредбе односе на правни статус удружења и других организација цивилног друштва, и поред Експертског Савета за право невладиних организација као водећег тела Савета Европе у овој области, документи других тела Савета Европе (Повереник за људска права, MONEYVAL, Консултативно веће европских судија, Консултативно веће европских тужилаца, Парламентарна скупштина Савета Европе, Европски комитет против расизма и нетолеранције, Европски комитет за демократију и управљање), као и судска пракса Европског суда за људска права.

rights to freedom of peaceful assembly and of association, 11 October 2012, A/HRC/RES/21/16; UN Human Rights Council, Resolution 15/21 on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, 17 June 2011, A/HRC/RES/15/21; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council (Threats to the rights to freedom of peaceful assembly and of association for groups most at risk), UN Doc. A/HRC/26/29, 14 April 2014; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council (Funding of associations and holding of peaceful assemblies), UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council (Best practices that promote and protect the rights to freedom of peaceful assembly and of association), UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012; UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, U.N. A/HRC/13/37, 28 December 2009 UN Committee against Torture, Concluding observation of the fourth periodic report of Belarus, 7 December 2011, CAT/C/BLR/CO/4; UN General Assembly, Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, G.A. res. 53/144, annex, 53 U.N. GAOR Supp., U.N. Doc. A/RES/53/144 (1999) и многи други документи.

²⁵¹ Нарочито се истиче Експертски Савет за право невладиних организација у оквиру Конференције међународних невладиних организација. Conference of INGOs of the Council of Europe, Expert Council on NGO Law: Report by the Expert Council on NGO Law on “Sanctions and Liability in Respect of NGOs (2011). http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert_Council_NGO_Law_report_2010_en.pdf; Conference of INGOs of the Council of Europe, Report by the Expert Council on NGO Law on “Internal Governance of NGOs” (January 2010), http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert_Council_NGO_Law_report_2009_en.pdf; Conference of INGOs of the Council of Europe, Report by the Expert Council on NGO Law on “Conditions of Establishment of NGOs” (January 2009), http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert_Council_NGO_Law_report_2008_en.pdf; Expert Council on NGO Law CONF/EXP(2020)1 Review of Developments in Standards, Mechanisms and Case Law related to NGOs 2017-2019 (2020) <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2020-1-ngos-developments-in-standards-mechanis/16809ccd3a>; Expert Council on NGO Law CONF/EXP(2018)4 Compendium of opinions adopted by the Expert Council on NGO Law (2018) <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2018-4-synthesis-of-opinions/168090e009> и др.

²⁵² OSCE Commitments: Madrid 1983 (Questions Relating to security in Europe: Principles); Sofia 1989 (Preamble); Vienna 1989; Copenhagen 1990; Paris 1990; Bonn 1990 (Preamble); Moscow 1991; Helsinki 1992 Relations with international organizations, relations with non-participating states, role of non-governmental organizations; Budapest 1994 Decision on the human dimension; Istanbul 1999; Maastricht 2003; Ministerial Declaration on the Occasion of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights (Helsinki 2008); Astana 2010

²⁵³ Обрађено у делу посвећеном Европској Унији.

Вреди истаћи и праксу међународних невладиних организација, чије су анализе, истраживања и извештаји важни за разумевање општег контекста, места и улоге организација цивилног друштва у савременим друштвима. Уз праксу организација фокусираних на заштиту људских права, издваја се пракса Међународног центра за непрофитно право (ICNL), Европског центра за непрофитно право (ECNL) и глобалне мреже за мониторинг стања цивилног друштва CIVICUS²⁵⁴.

6. Правни оквир за остваривање слободе удруживања

6.1. Правни аспекти статуса удружења

У овој тачки фокус је на удружењима, као глобално најзаступљенијем и најбројнијим видом грађанског удруживања и обликом грађанског удруживања са највишим степеном легитимитета, али треба имати у виду да се већина обрађених правних аспеката једнако односи на фондације и задужбине основане ради остваривања општекорисног циља. Препорука Савета Европе са којом се врши поређење модела-закона односи се на невладине организације, и као таква обухвата и фондације и задужбине.

Када се говори о правном оквиру за деловање удружења сасвим условно може се разликовати правни оквир за унутрашње функционисање удружења (или правни оквир за слободу удруживања) и правни оквир за деловање удружења који им омогућава учешће у управљању јавним пословима (правни оквир за учешће у управљању јавним пословима). Ова подела ни у ком случају није стриктна, јер и правни оквир за унутрашње функционисање удружења, уколико је рестриктиван може бити од пресудног значаја за онемогућавање или значајно отежавање учешћа удружења у управљању јавним пословима. Држава мора обезбедити постојање правног оквира у оба наведена вида да би постојало подстицајно окружење за развој удружења и других организација цивилног друштва у правом смислу те речи.²⁵⁵

²⁵⁴ CIVICUS је на глобалном нивоу од 2012. године издвојио 413 претњи по функционисање организација цивилног друштва у 87 земаља.

²⁵⁵ Према Кодексу добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука Савета Европе (2009), којим је додатно разрађена Препорука о статусу НВО у Европи (2007), подстицајно окружење за развој цивилног друштва укључује владавину права, придржавање основних демократских принципа, политичку вољу, повољно законодавство, јасне процедуре, дугорочну подршку и ресурсе за одрживо

Препорука Комитета министара Савета Европе о правном статусу невладиних организација у Европи из 2007. године²⁵⁶ (у даљем тексту: Препорука) сматра се општеприхваћеним стандардом за чланице Савета Европе у погледу захтева које морају да испуне како невладине организације тако и држава у демократском друштву. Други веома значајан документ у овој области, Заједничке смернице о слободи удруживања Венецијанске комисије и ОЕБС-а из 2014. године (Заједничке смернице),²⁵⁷ представља скуп руководећих принципа којима законодавци треба да се служе у процесу израде прописа који директно или индиректно утичу на правни положај удружења.²⁵⁸

Оба наведена документа обрађују и питања која су део ширег друштвено политичког оквира за деловање удружења и других организација цивилног друштва, и стога нису материја закона о удружењима већ су регулисана, или би то требало да буду, другим прописима. Та питања су у директној вези са правом на учешће у управљању јавним пословима и односе се на свеукупни демократски амбијент у земљи.

Препорука на детаљнији начин обрађује захтеве према држави и удружењима (невладиним организацијама)²⁵⁹ јер сопствене опште принципе даље детаљно разрађује кроз ставове у документу. Како се наведени документи међусобно допуњују, приликом процене стања у погледу правног статуса удружења у одређеној држави, пожељно је узети у обзир оба документа, и уколико постоји, додатно консултовати судску праксу у погледу конкретне теме.

грађанско друштво, те заједнички простор за дијалог и сарадњу. Све наведено је предуслов да би уопште постојао конструктиван однос између НВО и државних институција. Идеал-типски, принципи Кодекса на којима треба да почива конструктиван однос су учешће, поверење, одговорност и транспарентност и независност.

²⁵⁶Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe.

²⁵⁷ Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on Freedom of Association (CDL-AD(2014)046) 2014

²⁵⁸ Заједничке смернице посвећене су искључиво удружењима и предвиђају 11 руководећих принципа општег карактера. То су: 1) Претпоставка законитог оснивања, циљева и активности удружења; 2) Дужност државе да поштује, штити и олакшава остваривање права на слободу удруживања; 3) Слобода оснивања и чланства; 4) Слобода одређивања циљева и активности, укључујући опсег деловања; 5) Једнако поступање и недискриминација; 6) Слобода изражавања и мишљења; 7) Слобода тражења, примања и коришћења ресурса; 8) Добро управљање законодавством, политикама и праксама које се тичу удруживања; 9) Законитост и легитимност ограничења; 10) Пропорционалност ограничења; 11) Право на ефикасан лек за повреду права.

²⁵⁹ Према ставу 1 Препоруке, невладине организације су добровољна самоуправна тела или организације основане да би следиле суштински непрофитне циљеве својих оснивача или чланова, *чиме се поред удружења обухватају фондациије и задужбине.*

Пре него што се пређе на разматрање материје која по природи ствари мора представљати интегрални део националних закона о удружењима, представиће се основна начела Препоруке који се тичу општег демократског амбијента подобног за очување и развој слободе удруживања.

Захтеви државних органа према удружењима и другим организацијама цивилног друштва не смеју се разликовати од захтева који се упућују другим правним лицима: њихова права и обавезе би морала да подлежу истим административним, грађанско-правним и кривично-правним правилима која се захтевају од других правних лица.²⁶⁰ Поред тога, удружења и друге организације цивилног друштва не смеју бити предмет усмеравања од стране јавне власти²⁶¹ и морају имати слободу изражавања као и уживати све друге универзално гарантоване права и слободе.²⁶² У том смислу, апострофира се њихова слобода да врше истраживања, спроводе едукацију и заговарање о питањима јавних политика, без обзира да ли је заузет став у складу са владином политиком или се захтева измена закона²⁶³, да подрже одређеног кандидата или странку на изборима или референдуму под условом да су транспарентни у својој мотивацији, у ком случају таква подршка подлеже законодавству о финансирању избора и политичких партија.²⁶⁴ За учињене радње или пропусте државних органа би морала постојати могућност административног преиспитивања и оспоравања њихових одлука пред судом.²⁶⁵ Поред могућности вођења спорова (пред управним судом и судовима опште надлежности), предуслов за испуњење овог стандарда је постојање независног и непристрасног правосуђа.

У погледу партиципације и сарадње у процесу доношења одлука, на држави је да обезбеди учешће организација цивилног друштва у овом процесу на начин који је делотворан и недискриминативан, уз уважавање различитости мишљења, као и приступ и пружање званичних информација.²⁶⁶ Нарочито, организације цивилног

²⁶⁰ Општи принцип 7. Препоруке

²⁶¹ Општи принцип 6. Препоруке

²⁶² Општи принцип 5. Препоруке

²⁶³ Став 12. Препоруке

²⁶⁴ Став 13. Препоруке

²⁶⁵ Општи принцип 10. Препоруке: Радње или пропусти државних органа који утичу на невладину организацију треба да буду подвргнути административном преиспитивању и бити подложни оспоравању пред независном и непристрасним судом са пуном надлежношћу.

²⁶⁶ Став 76. Препоруке

друштва би морале бити консултоване приликом израде закона и подзаконских аката који утичу на њихов статус, финансирање и области деловања.²⁶⁷

Постоје и захтеви везани за регистрационо тело које уписује организације цивилног друштва у одговарајући регистар, у смислу његове независности и непристрасности у одлучивању, постојања објективних правила за стицање статуса правног лица, начина одлучивања, обучености запослених и висине накнада.²⁶⁸ Ова материја је у Србији само делимично део законског обухвата Закона о удружењима и Закона о фондацијама и здужбинама, а примарно је регулисана Законом о Агенцији за привредне регистре и Законом о регистрацији привредних субјеката.

Фискални оквир би требало да буде осмишљен на начин који подстиче оснивање организација цивилног друштва и њихов континуиран рад.²⁶⁹ Подстицајни фискални оквир зависи како од постојања адекватних пореских решења која подстицајно утичу на одрживост и развој организација цивилног друштва, тако и од постојања опште филантропске културе и корпоративне филантропије.²⁷⁰ Наведена тема је толико широка да заслужује посебно истраживање, а на овом месту ћемо приказати, илустрације ради, индикативан списак пореских и финансијских прописа који регулишу рад организација цивилног друштва у Србији, као наговештај размере и комплексности овог питања: Закон о рачуноводству, Закон о ревизији, Закон о порезу на добит правних лица, Закон о порезима на имовину, Закон о порезу на додату вредност, Закон о порезу на доходак грађана, Закон о играма на срећу, Закон о донацијама и хуманитарној помоћи, као и неколико десетина подзаконских аката од једнаког значаја за промовисање подстицајног фискалног оквира.²⁷¹

²⁶⁷ Став 77. Препоруке

²⁶⁸ Ставови 28. – 41. Препоруке

²⁶⁹ Општи принцип 8. Препоруке: Правни и порески оквир за невладине организације био требало да охрабрује њихово оснивање и континуиран рад.

²⁷⁰ Став 57. Препоруке: НВО-има треба помоћи у остваривању њихових циљева јавним финансирањем и другим облицима подршке, као што су ослобађање од прихода и других пореза или дажбина на чланарину, средства и робе примљене од донатора или владиних и међународних агенција, приходи од инвестиција, станарина, тантијема, економских активности и имовинских трансакција, као и кроз подстицаје за донације кроз одбитке пореза или пореза на добит.

²⁷¹ Правилник о Контном оквиру и садржини рачуна у Контном оквиру за друга правна лица, Правилник о начину и роковима вршења пописа и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем, Правилник о ближим условима и поступку пријема, контроле, регистрације, обраде и објављивања финансијских извештаја, начину вођења и садржини Регистра финансијских извештаја и података о бонитету правних лица и предузетника, као и о давању података из тих извештаја, Одлука о накнадама за послове регистрације и друге услуге које пружа Агенција за привредне регистре, Правилник о ближим условима и начину прибављања података које Агенцији за привредне регистре достављају други надлежни органи и давању података и мишљења о бонитету правних лица и предузетника, као и других

Српски Закон о удружењима представља у формално-правном смислу пример добре међународне праксе, те ћемо га узети као модел-закон, подобан за испитивање и упоређивање свих неопходних елемената предвиђених Препоруком Савета Европе.

6.2. Позитивноправна дефиниција удружења

Према члану 2. Закона о удружењима (у даљем тексту: Закон) удружење је добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом.

услуга које Агенција за привредне регистре пружа у поступку вођења Регистра финансијских извештаја и података о бонитету правних лица и предузетника, Правилник о садржају пореског биланса и другим питањима од значаја за начин утврђивања пореза на добит правних лица, Правилник о садржају пореске пријаве за обрачун пореза на добит правних лица, Правилник о садржају пореског биланса за недобитне организације – обвезнике пореза на добит правних лица, Правилник о улагањима у области културе која се признају као расход, Правилник о начину исказивања прихода и расхода ради утврђивања добити коју стална пословна јединица нерезидентног обвезника оствари на територији Републике Србије, Правилник о начину разврставања сталних средстава по групама и начину утврђивања амортизације за пореске сврхе, Правилник о обрасцу збирне пореске пријаве о обрачунатом и плаћеном порезу на добит по одбитку на приходе које остварују нерезидентна правна лица, Правилник о садржају пореске пријаве за обрачун пореза на добит на приходе које по основу капиталних добитака и по основу закупа и подзакупа непокретности и покретних ствари остварује нерезидентни обвезник, Правилник о Листи јурисдикција са преференцијалним пореским системом, Правилник о трансферним ценама и методама које се по принципу „ван дохвата руке“ примењују код утврђивања цене трансакција међу повезаним лицима, Правилник о садржају пореске пријаве и обрачунатом и плаћеном порезу на добит по одбитку на накнаде које по основу промета секундарних сировина и отпада остварују резидентна и нерезидентна правна лица, Правилник о начину утврђивања основице пореза на имовину и права на непокретностима, Правилник о обрасцима пореских пријава за утврђивање пореза на имовину, Правилник о критеријумима на основу којих се одређује када се предаја добара на основу уговора о лизингу, односно закупу сматра прометом добара, Уредба о ближим условима, критеријумима и елементима за паушално опорезивање обвезника пореза на приходе од самосталне делатности, Правилник о утврђивању шта се сматра узимањем и употребом добара, другим прометом добара и пружањем услуга, без накнаде, о утврђивању уобичајених количина пословних узорака, рекламним материјалом и другим поклонима мање вредности, Правилник о утврђивању преноса целокупне или дела имовине, са или без накнаде, или као улог, код којег се сматра да промет добара и услуга није извршен, Правилник о утврђивању услуга пружених електронским путем, у смислу Закона о порезу на додату вредност, Правилник о начину и поступку остваривања пореских ослобођења код ПДВ са правом на одбитак претходног пореза, Правилник о начину утврђивања и исправке сразмерног пореског одбитка, Правилник о утврђивању опреме и објеката за вршење делатности и улагања у објекте, начину спровођења исправке одбитка претходног пореза и начину утврђивања дела претходног пореза за који накнадно може да се оствари право на одбитак, за опрему и објекте за вршење делатности и улагања у објекте, Правилник о поступку остваривања права на повраћај ПДВ и о начину и поступку рефакције и рефундације ПДВ, Правилник о обрасцу збирне пореске пријаве о обрачунатом и плаћеном порезу на добит по одбитку на приходе које остварују нерезидентна правна лица, Уредбу о критеријумима на основу којих се утврђује шта се, у смислу Закона о порезу на додату вредност, сматра претежним прометом добара у иностранство, Правилник о пословним књигама и исказивању финансијског резултата по систему простог књиговодства, Правилник о критеријумима за остваривање права на ослобођење од плаћања пореза на капитални добитак, Правилник о начину и поступку обрачунавања пореза на зараде у случају умањења пореске основице, Уредба о подстицању запошљавања и др.

Дефиниција удружења у потпуности је усклађена са првим, другим, трећим и шестим основним принципом Препоруке, као и ставом 11: НВО су добровољна, самоуправљујућа (*self-government*) тела или организације основане ради суштински непрофитних циљева оснивача и чланова; НВО обухватају организације како основане од стране индивидуалних лица (физичких и правних) тако и од стране група тих лица; НВО могу бити чланске и не-чланске (овде се мисли на удружења и фондације, које су у многим земљама регулисане у оквиру једног закона); НВО могу имати статус правног лица; НВО не смеју бити предмет усмеравања од стране јавне власти; НВО би требале бити слободне да следе своје циљеве, под условом да су циљеви и средства у складу са захтевима демократског друштва.

Прва особина удружења је добровољност. Добровољност је интегрални део слободе удруживања која подразумева слободу сваког појединца да буде члан удружења, оснује ново удружење и да у складу са истим начелом, остане ван сваког удружења. Добровољност такође подразумева и да нико не може бити присиљен да буде члан било ког удружења.

Друго, удружење је невладина организација, што значи да не може бити основано од стране било ког државног органа. Ова околност, међутим, не искључује постојање политичког утицаја на удружења. Да би истински било невладина организација, удружење мора нити независно од спољног утицаја и самостално у раду. Слобода удруживања се у овом смислу штити и кроз друге законе у првом реду из перспективе борбе против корупције. У циљу заштите удружења од непропорционалног политичког утицаја, Закон о спречавању корупције забрањује јавном функционеру да врши функцију у удружењу, изузев у струковном удружењу, док може бити члан органа удружења по претходној сагласности Агенције за спречавање корупције када утврди да не постоји сукоб интереса, у ком случају не може да прима накнаду и поклоне по основу чланства. Функционер је дужан да о чланству у органима удружења подноси извештај Агенцији.²⁷² Закон о државним службеницима²⁷³ прописује да

²⁷² Закон о Агенцији за борбу против корупције („Сл. гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 - одлука УС, 67/13 - одлука УС, 112/13 - аутентично тумачење, 8/15 - одлука УС и 88/19) чланови 34. и 46.; Нови Закон о спречавању корупције („Сл. гласник РС“, бр. 35/19 и 88/19), у примени од 1. септембра 2020. године задржава исту одредбу.

²⁷³ Закон о државним службеницима („Сл. гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - испр., 83/05 - испр., 64/07, 67/07 - испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18)

државни службеник може бити члан органа управљања удружења.²⁷⁴ С друге стране Закон о запосленима у јавним службама²⁷⁵ дозвољава запосленима само право на чланство у органима професионалних удружења као и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе²⁷⁶, с тим што последњи дозвољава рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима, али не и чланство у њима.²⁷⁷ Наведеним законима искључује се формални политички утицај на удружење, али не и неформални, на шта ћемо се осврнути у делу посвећеном злоупотреби слободе удруживања. Према ставу 24. Препоруке, чланови невладиних организација не би требало да буду изложени никаквој санкцији због свог чланства, не преклудирајући случајеве када је такво чланство инкомпатибилно с одређеним положајем или запослењем.²⁷⁸

Треће, удружење је недобитна организација, што значи да циљ удружења не може бити добит, већ остваривање и унапређење одређеног допуштеног заједничког циља или општег циља и јавног интереса. Удружење може остваривати добит, уколико претходно региструје привредну делатност код надлежног регистрационог државног органа (код нас је то Агенција за привредне регистре) али се иста не може делити оснивачима, члановима, члановима органа удружења, директорима, запосленима или са њима повезаним лицима, већ се таква добит мора даље уложити у остварење циљева удружења. Наведено је усклађено са Општим принципом 9. Препоруке према коме невладине организације не би требало да члановима или оснивачима дистрибуирају било какву добит која може настати из њихових активности, већ је могу користити за остваривање својих циљева. Недобитни карактер омогућава удружењу повлашћени порески статус у смислу пореских олакшица, схваћених као подстицајне мере за развој удружења. Из перспективе Закона о удружењима, наведено је усклађено са Општим

²⁷⁴ Закон у претходном ставу наводи да државни службеник не сме бити директор, заменик или помоћник директора правног лица, а у следећем ставу дозвољава државном службенику да буде члан органа удружења. Према Закону о удружењима, обавезни органи удружења су скупштина и заступник, из чега закључујемо да државни службеник може бити заступник удружења, иако верујемо да то није била интенција законодавца. Закон о државним службеницима у овом случају не прави разлику између државних службеника на положају и државних службеника извршилаца, а требало би да то чини.

²⁷⁵ („Сл. гласник РС“, бр. 113/17, 95/18 и 86/19) члан 19.

²⁷⁶ („Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. закон), чланови 26. и 41

²⁷⁷ Партикуларни приступ проблематици удружења у Србији, доводи до неоправданог законског ограничавања слободе удруживања појединих категорија становништва. За последња два наведена закона могли бисмо тумачењем уставне одредбе о удруживању у контексту хијерархије правних аката, као и премисом да је дозвољено све што није забрањено, доћи до става да ти запослени могу имати право на чланство у удружењима као и у њиховим органима, али та логика не важи за тумачење Закона о државним службеницима.

принципом 8. Препоруке према коме би правни и фискални оквир требало да подстиче оснивање НВО и њихов континуиран рад.²⁷⁹

Четврто, удружење може бити основано од стране физичких и правних лица. Удружење могу основати најмање три оснивача, у било којој од наведених комбинација: најмање три физичка лица, три физичка и правна лица у међусобном односу два према један и један према два, као и три правна лица. Удружење се оснива приватно-правним актом – актом о оснивању или уговором.

Пето, удружење слободно и самостално делује у остваривању својих циљева који морају бити у складу са Уставом и законом допуштеним циљевима (заједничким или општим) и јавним интересом (члан 3. Закона). У том смислу, изричито се забрањују циљеви и деловање удружења усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима.

Шесто, с обзиром на чињеницу да је чин уписа у регистар удружења добровољан, на неформална удружења која немају статус правног лица примењују се одредбе о грађанском ортаклуку. Према једном тумачењу, грађански ортаклук је регулисан Грађанским закоником Краљевине Србије из 1844. године који се и *данас примењује* на основу Закона из 1946. године.²⁸⁰ Међутим, Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације²⁸¹ недвосмислено наводи да су сви правни прописи који су били на снази на дан 6. априла 1941. године изгубили правну снагу. На истом становишту је Комисија за израду грађанског законика када као један од главних разлога за доношење новог Грађанског законика истиче да је Грађански законик био на снази пуних сто година, све до 1946. године.²⁸² Становиште да се грађански ортаклук као институт примењује на основу Закона из 1946. године заснива се на једној његовој одредби према којој Президијум Народне скупштине ФНРЈ *може одредити* да се поједина правна правила, садржана у

²⁷⁹ Из перспективе општег правног оквира далеко од тога да је тај посао завршен.

²⁸⁰ *Водич за примену Закона о удружењима*, Београд, Грађанске иницијативе, 2009.

²⁸¹ („Службени лист ФНРЈ“, бр. 86/1946 и 105/1947)

²⁸² Комисија за израду грађанског законика, *Преднацрт Грађански законик* Републике Србије, Пета књига, Општи део, Београд, Генерални секретаријат Владе, 2013, стр. 3.

прописима стављеним ван правне снаге, примењују, одређујући при том потребне измене и допуне. Међутим, никада није одређено да се одредбе о грађанском ортаклуку примењују, нити су измене и допуне у том погледу икад биле учињене, чиме је код уређења неформалних удружења створена беспотребна правна празнина.

Седмо, правна правила којима се уређују удружења стоје у односу општих према посебним у односу на друге чланске организације (политичке странке, синдикате, удружења организована ради обављања одређених делатности у циљу стицања добити, спортске организације и удружења, цркве и верске заједнице, спонтана привремена повезивања више лица и друга удружења чији је рад уређен посебним законом), у погледу којих је предвиђена сходна примена у питањима која нису уређена посебним законима.

Осмо, забрањена су тајна и паравојна удружења. Закон о удружењима дословно преузима уставну одредбу и формулацију али је не разрађује.

У погледу циљева који нису део законске дефиниције удружења, Препорука наводи да би НВО требале бити слободне да остваре своје циљеве кроз чланство у удружењима, федерацијама и конфедерацијама, било да су националне или међународне (општи принцип 4. и тачка 15 Препоруке), што одговара члану 7. Закона који прописује да се удружење може удруживати у савезе и у друге асоцијације у земљи и иностранству. Када се седиште савеза налази на територији Републике Србије, предвиђена је сходна примена Закона.

6.3. Оснивање удружења и упис у регистар

Према члану 10. Закона, удружење могу основати најмање три оснивача, с тим што најмање један од оснивача мора имати пребивалиште, односно седиште на територији Републике Србије. Прописани број оснивача усклађен је са ставом 17. Препоруке према коме би две или више особа требало бити у могућности да оснују чланску невладину организацију, док већи број особа може бити захтеван када треба стећи статус правног лица, све док тај број није постављен на нивоу који обесхрабрује оснивање. Оснивачи могу бити физичка и правна лица, како домаћа тако и страна, што је усклађено са ставом 16. Препоруке према коме би свако лице, било физичко или

правно, национално или страна, као и група таквих лица, требало бити слободно да оснује невладину организацију. Оснивачи морају бити пословно способна лица. Малолетно лице са навршених 14 година живота може бити оснивач и члан удружења, уз оверену изјаву о сагласности његовог законског заступника (члан 19. Закона). За оснивање удружења није потребна оснивачка имовина, што је разлика у односу на профитна правна лица.²⁸³ Удружење се оснива приватно-правним актом – актом о оснивању или уговором. Оснивачки акт је конститутивни акт удружења. Минимална садржина оснивачког акта је прописана Законом (члан 11). Ако оснивачким актом није другачије предвиђено, сматра се да је удружење основано на неодређено време (члан 6. Закона). Статут је основни општи акт удружења и мора бити у сагласности са оснивачким актом. Минимална садржина статута је такође прописана Законом (члан 12. став 4.).²⁸⁴ Други општи акти, ако их удружење доноси, морају бити у сагласности са статутом (члан 12. став 2. Закона).²⁸⁵

Удружење стиче статус правног лица даном уписа у Регистар удружења (члан 4. став 1. Закона). Упис има деклараторни а не конститутивни карактер, што значи да се тиме само формално потврђује чињеница постојања удружења. Према ставу 28. Препоруке, правила која регулишу стицање статуса правног лица би требало да буду објективно уоквирена и не би требало да подлежу слободној дискрецији надлежног органа. Поред тога, упис је добровољан (члан 4. став 2. Закона) и зависи од процене оснивача да ли ће деловати као неформално или као формално регистровано удружење, што је повезано са циљевима удружења као и тактиком и стратегијом деловања удружења. Статус правног лица пружа одређене предности али са собом повлачи и обавезе. Предности регистрованог удружења састоје се у томе да оно може закључивати уговоре и преузимати друга права и обавезе за које одговара само својом имовином²⁸⁶ (чије се постојање не захтева), стицати имовину, конкурисати за јавна средства и уживати царинске и пореске повластице. С друге стране, удружење преузима обавезе у погледу транспарентности и одговорности у пословању према

²⁸³ Од недобитних правних лица једино задужбина мора имати оснивачку имовину.

²⁸⁴ Усклађено са ставом 19. Препоруке која се односи на елементе Статута.

²⁸⁵ Усклађено са ставом 18. Препоруке: НВО са статусом правног лица би уобичајено требало да имају статуте, који садрже конститутивни акт или оснивачки инструмент и, где је применљиво, било који други документ који утврђује услове под којима послују.

²⁸⁶ Усклађено са ставом 75. Препоруке: 75. Службеници, директори и особље невладине организације са статусом правног лица не би требало лично да одговарају за своје дугове и обавезе. Међутим, они могу бити одговорни невладиној организацији и трећим лицима због професионалног кршења или занемаривања дужности.

трећим лицима као и према држави исказаним кроз поштовање правила финансијског пословања, рачуноводствених и пореских прописа, скопчаних са неизбежним трошковима. Упис у јавно доступан Регистар удружења (усклађено са ставом 40. Препоруке према коме запис о стицању статуса правног лица невладиних организација, где то није аутоматска последица оснивања НВО, треба бити лако доступан јавности) прописан је члановима 26. – 35. Закона.²⁸⁷²⁸⁸ Накнада за упис удружења у регистар је прописана Одлуком о накнадама за послове регистрације и друге услуге које пружа Агенција за привредне регистре.²⁸⁹ У Србији је висина накнада за упис усклађена са ставом 33. Препоруке према коме се за упис могу наплаћивати накнаде, али оне не смеју бити постављене на нивоу који обесхрабрује.

Удружење мора да има назив (члан 13. Закона). Назив удружења не сме да буде заменљив са називом другог удружења нити да изазива забуну о удружењу, његовим циљевима или у погледу тога о каквој се врсти правног лица ради (члан 16. Закона), што је усклађено са ставом 26. Препоруке према коме се НВО са статусом правног лица мора јасно разликовати од њених чланова или оснивача. Уколико је то случај, Регистратор ће решењем одбацити пријаву, против којег је дозвољена жалба министарству надлежном за послове државне управе као другостепеном органу. Решење министра је коначно и против њега се може водити управни спор. Уколико Регистратор у току поступка уписа оцени да је пријаву поднело паравојно удружење (или тајно удружење) или да су наведени циљеви у статуту усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима, тада Закључком, против којег није дозвољена жалба, прекида поступак уписа у Регистар и подноси предлог Уставном суду за забрану рада удружења. Поступак је усклађен са ставом 34. Препоруке према коме упис треба бити одбијен само ако нису достављени сви јасно прописаних потребни документи, ако је употребљено име које је очигледно

²⁸⁷ Усклађено са ставом 29. Препоруке: Правила за стицање статуса правног лица требало би да буду објављена, а поступак који је укључен требало би да буде лако разумљив и задовољавајући.

²⁸⁸ Усклађено са ставом 41. Препоруке: Не треба тражити од невладиних организација да периодично обнављају статус правног лица.

²⁸⁹ ("Сл. гласник РС", бр. 119/2013, 138/2014, 45/2015, 106/2015, 32/2016, 60/2016, 75/2018, 73/2019, 15/2020 и 91/2020)

погрешно или га није могуће на одговарајући начин разликовати од имена постојећег физичког или правног лица у дотичној држави или су статутарни циљеви очигледно у нескладу са захтевима демократског друштва.

По пријему одлуке Уставног суда, Регистратор ће зависно од садржине одлуке, решењем одбацити пријаву - ако је удружењу изречена забрана рада или наставити са поступком уписа - ако је одбијен предлог за забрану рада удружења (члан 31. Закона).

Удружење је дужно да Регистратору пријави сваку промену података који се уписују у Регистар, у року од 15 дана од дана настале промене (члан 33. Закона). Према ставу 43. Препоруке, невладине организације не треба да захтевају одобрење за накнадну промену свог статута, осим ако то утиче на њихово име или циљеве, а давање таквог одобрења треба да се води истим поступком као и за стицање статуса правног лица. Промена података који се уписују у регистар не би требало да подразумева да се дотична НВО мора успоставити као нови ентитет.

6.4. Чланство

Свако лице, домаће или страно, физичко или правно, може под једнаким условима утврђеним статутом да постане члан удружења (члан 19. став 1. Закона). Начин учлањивања и престанка чланства, као и права, обавезе и одговорност чланова удружење прописује Статутом, притом водећи рачуна о поштовању позитивно-правних прописа, нарочито у погледу непостојања дискриминације. Наведено је усклађено са ставом 22. Препоруке према коме способност било којег лица, било да је физичко или правно, национално или страно, да се придружи чланским невладиним организацијама, не би требало да буде неоправдано ограничено законом и, под забраном неоправдане дискриминације, требало би да се првенствено утврди статутима дотичних НВО. Сваки члан удружења може покренути поступак пред надлежним основним судом за утврђивање ништавости општег акта удружења који је донет супротно статуту или другом општем акту удружења, односно за утврђивање ништавости појединачног акта

удружења који је донет супротно закону, статуту или другом општем акту удружења (члан 20. Закона).²⁹⁰

Удружење је обавезно да води евиденцију о својим члановима (члан 19. став 5. Закона), али Закон не предвиђа никакву санкцију за непоступање по овој обавези, што представља пример имперфектне правне норме, а у практичном смислу може водити злоупотреби.

Оснивачи су уједно и чланови удружења, „први међу једнакима“ и у том смислу не уживају никаква посебна права. У Регистар удружења се не уписују подаци о оснивачима. Приликом подношења пријаве за упис у регистар, подаци о томе ко су оснивачи доступни су Регистратору удружења, јер њихова имена морају бити наведена као имена сапотписника оснивачког акта, али подаци о њима нису јавни.

6.5 Управљање удружењем

Чланови управљају удружењем непосредно или преко својих изабраних представника у органима удружења (члан 21. Закона). Највиши орган удружења је скупштина, коју чине сви чланови удружења. Скупштина удружења усваја статут удружења, његове измене и допуне, бира и разрешава лице овлашћено за заступање удружења ако статутом удружења није предвиђено другачије (усклађено са ставом 46. Препоруке према коме особе одговорне за управљање чланским невладиним организацијама треба да буду изабране или именоване од стране највишег органа управљања или органа на које је делегиран овај задатак)²⁹¹, одлучује о удруживању у савезе, о усвајању годишњег финансијског извештаја удружења, о статусним променама удружења и престанку рада удружења, као и другим питањима утврђеним статутом удружења. (Члан 22. Закона). У складу са ставом 20. Препоруке, највише управљачко тело чланских невладиних организација требало би да буде чланство и њихов споразум би требало да буде потребан за било какву промену статута.²⁹²²⁹³

²⁹⁰Усклађено, између осталог, са ставом 23. Препоруке: Чланови НВО би требало бити заштићени од избацивања супротно статуту.

²⁹¹ Особе одговорне за управљање не-чланским невладиним организацијама треба да буде именоване у складу са њиховим статутима.

²⁹² За не-чланске невладине организације највише управљачко тело треба да буде оно које је одређено у статутима.

Законска овлашћења скупштине су непреносива на друге органе (уколико постоје) изузев на заступника. Скупштина је у обавези да најмање једном годишње одржи редовну седницу, с тим што статутом може бити предвиђен и краћи рок. Ванредна седница скупштине мора се сазвати ако захтев за њено сазивање, у писаном облику, поднесе једна трећина чланова удружења, с тим што се статутом може утврдити мањи број чланова удружења од броја утврђеног законом. Начин сазивања скупштине, као и начин рада и доношење одлука ближе се уређује статутом, којим се може предвидети и другачији назив органа који има функцију скупштине. Посебан значај скупштине за легитимитет удружења обрађен је у поглављу „Партиципативна демократија и организације цивилног друштва“.

Поред скупштине, обавезни орган удружења је заступник, лице овлашћено за заступање удружења (члан 23. Закона). Удружење може имати и друге органе уколико су они предвиђени статутом (на пример, председник удружења, управни одбор, надзорни одбор, саветодавни одбор итд.). Иако Закон то експлицитно не наводи, могуће је да заступник удружења, као и друга лица бирана или именована у органе управљања, буду особе које нису чланови удружења, што је усклађено са ставом 25. Препоруке према коме би чланске невладине организације требало да омогуће онима који нису чланови да учествују у њиховим активностима.

6.6. Имовина удружења

Удружење стиче имовину од чланарине, добровољних прилога, донација и поклона (у новцу или натури), финансијских субвенција, оставина, камата на улоге, закупнине, дивиденди и на други законом дозвољени начин. Физичка и правна лица која дају прилоге и поклоне удружењима могу бити ослобођена одговарајућих пореских обавеза у складу са законом којим се уводи одговарајући јавни приход (члан 36. Закона).²⁹³ Према ставу 39. Препоруке, одлуке о квалификовању за финансијске или

²⁹³ Усклађено и са ставом 47. Препоруке: НВО би требале осигурати да особе одговорне за управљање и управљачка тела буду у складу са њиховим статутима, али су слободне у одређивању начина остваривања својих циљева. Нарочито, невладиној организацији не треба одобрење јавног органа за промену своје унутрашње структуре или правила.

²⁹⁴ Из перспективе Закона о удружењима, усклађено са Општим принципом 8. Препоруке: Правни и фискални оквир би требало да подстиче оснивање НВО и њихов континуиран рад.

друге бенефиције које ће бити додељене НВО се требају доносити независно, и по могућности не од тела које додељује статус правног лица НВО.

Да би удружење могло да обавља привредну делатност потребно је да је делатност у вези са статутарним циљевима (сродна делатност), предвиђена статутом и да је мањег обима, односно да се обавља у обиму потребном за остваривање циљева удружења. Привредна делатност се уписује у Регистар привредних субјеката и обавља се под истим условима који се уобичајено захтевају од привредних субјеката у датој области, што је усклађено са ставом 14. Препоруке према коме би НВО требале бити слободне да се баве било каквим законитим економским, пословним или комерцијалним активностима како би подржале своје непрофитне активности, без посебног одобрења или под условом лиценцих или регулаторних захтева који се уобичајено односе на дотичне активности. Као што је напоменуто, удружење нема право да остварену добит расподељује оснивачима, члановима, члановима органа удружења, директорима, запосленима или са њима повезаним лицима већ је у обавези да добит улаже искључиво у остварење статутарних циљева удружења (члан 41. Закона).²⁹⁵ Под повезаним лицима (члан 37. Закона) сматрају се лица која су као таква утврђена Законом о привредним друштвима.²⁹⁶ Мишљења смо да се повезаним лицима требају сматрати и лица која су као таква утврђена и према Закону о порезу на добит правних лица.²⁹⁷

²⁹⁵ Удружење може давати пригодне примерене награде и накнађивати оправдане трошкове настале остваривањем статутарних циљева удружења (путни трошкови, дневнице, трошкови преноћишта и сл.), уговореним теретним обавезама и исплаћивати зараде запосленима у удружењу. Усклађено са ставом 55. Препоруке: НВО са статусом правног лица могу користити своју имовину за плаћање свог особља и такође могу надокнадити настале разумне трошкове запослених и волонтера који делују у њихово име.

²⁹⁶ Закон о привредним друштвима („Сл. гласник РС“, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018 и 91/2019). Повезаним лицем у односу на физичко лице сматра се: 1) његов крвни сродник у правој линији, крвни сродник у побочној линији закључно са трећим степеном сродства, супружник и ванбрачни партнер ових лица; 2) његов супружник и ванбрачни партнер и њихови крвни сродници закључно са првим степеном сродства; 3) његов усвојилац или усвојеник, као и потомци усвојеника; 4) друга лица која са тим лицем живе у заједничком домаћинству.

Повезаним лицем у односу на правно лице сматра се: 1) правно лице у којем то правно лице поседује значајно учешће у капиталу, или право да такво учешће стекне из конвертибилних обвезница, вараната, опција и слично; 2) правно лице у којем је то правно лице контролни члан друштва (контролисано друштво); 3) правно лице које је заједно са тим правним лицем под контролом трећег лица; 4) лице које у том правном лицу поседује значајно учешће у капиталу, или право да такво учешће стекне из конвертибилних обвезница, вараната, опција и слично; 5) лице које је контролни члан тог правног лица; 6) лице које је директор, односно члан органа управљања или надзора тог правног лица.

²⁹⁷ Физичко или правно лице у чијим се односима са удружењем јавља могућност контроле или значајнијег утицаја на пословне одлуке.

Када је реч о обиму делатности, тумачењем члана 44. „Пореска ослобођења“ Закона о порезу на добит правних лица²⁹⁸ може се закључити да обим делатности удружења на годишњем нивоу не би требало да прелази 400.000 динара, јер се само тада удружење ослобађа плаћања пореза на добит, уз испуњење одређених услова.²⁹⁹ Уколико удружење обавља привредну или другу делатност у већем обиму, односно у обиму који није потребан за остваривање циљева удружења, према Закону о удружењима казниће се за прекршај новчаном казном, а према Закону о порезу на добит правних лица опорезоваће се по истом режиму као привредно друштво.

Закон о удружењима не прецизира мерила за утврђивање сродности делатности и обима пословања, што имплицира неопходност утврђивања сродности и обима пословања од стране овлашћених државних органа у сваком појединачном случају. На практичном плану то може водити бројним компликацијама и правној несигурности. Стога је упутније да удружење, уколико намерава да се бави привредном делатношћу, оснује привредно друштво и на тај начин избегне све недоумице и обавља било коју, а не само сродну, привредну делатност.

У случају престанка удружења као прималац имовине статутом се може одредити само домаће недобитно правно лице које је основано ради остваривања истих или сличних циљева (члан 42. Закона). Ако се у тренутку престанка удружења не може поступити на начин одређен законом или статутом за расподелу имовине, или ако удружење престаје на основу одлуке о забрани рада, након спроведеног поступка ликвидације, или статутом није одређен начин располагања имовином после престанка удружења, имовина удружења постаје имовина Републике Србије (члан 43. Закона). Решење је усклађено са ставом 56. Препоруке према коме НВО са статусом правног лица могу одредити наследника који ће добити њихову имовину у случају њиховог престанка, али тек након што су испуњене све обавезе. Међутим, у случају да није

²⁹⁸ Закон о порезу на добит правних лица ("Сл. гласник РС", бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 - др. закон, 142/2014, 91/2015 - аутентично тумачење, 112/2015, 113/2017, 95/2018 и 86/2019)

²⁹⁹ Независно од наведеног износа удружење се не ослобађа плаћања пореза на добит уколико расподељује остварени вишак својим оснивачима, члановима, директорима, запосленима или са њима повезаним лицима; годишњи износ личних примања која исплаћује запосленима, директорима и са њима повезаним лицима није већи од двоструког износа просечне годишње зараде по запосленом у години за коју се утврђује право на пореско ослобођење, према подацима републичког органа надлежног за послове статистике; расподељује имовину у корист својих оснивача, чланова, директора, запослених или са њима повезаних лица; има монополски или доминантан положај на тржишту у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције.

именован наследник или је дотична НВО имала користи од јавног финансирања или другог облика подршке, може се тражити да се имовина пребаци на другу невладину организацију или правно лице које готово у потпуности одговара њеним циљевима. Држава може бити наследник ако се утврди да су циљеви или средства која НВО користи за постизање тих циљева неприхватљиви.

6.7. Финансирање удружења

У идеалном случају, удружење би требало да се финансира само из сопствених прихода, како би било несумњиво заштићено од било каквог спољног утицаја у свом деловању. Међутим, у највећем броју случајева сопствени приходи нису довољни за финансијску одрживост удружења, која се тада углавном окрећу финансирању од стране донатора и државе. Реч је о једној од најосетљивијих тема у контексту деловања удружења и других организација цивилног друштва у управљању јавним пословима, јер отвара политичко питање – чије циљеве удружење следи и да ли заступа сопствене интересе или интересе финансијера. То је питање „одговорности према коме“ о коме је било речи у поглављу „Партиципативна демократија и организације цивилног друштва“.

Регистровано удружење може да аплицира за јавна средства из буџета Републике Србије. Средства се по правилу додељују након, од стране државних органа³⁰⁰ претходно дефинисаног програма од јавног интереса, спроведеног јавног конкурса³⁰¹ и закљученог уговора о реализовању одобрених програма.³⁰²³⁰³ Закон одређује који се програми имају сматрати програмима од јавног интереса, али не у

³⁰⁰ Став 50. Препоруке: НВО би требале бити слободне да траже и примају средства - новчана средства или донације у природи - не само од државних тела у својој држави, већ и од институционалних или индивидуалних донатора, других држава или мултилатералних агенција, подлежући само прописима који се примењују на области царине, размене са иностранством и прања новца, финансирања избора и политичких странака.

³⁰¹ Усклађено са ставом 58. Препоруке: Било који облик јавне подршке невладиним организацијама треба да се заснива на јасним и објективним критеријумима.

³⁰² Усклађено са ставом 59. Препоруке: Природа и корисници НВО активности могу бити релевантни фактори у одлучивању да ли ће НВО добити било какав облик јавне подршке.

³⁰³ Усклађено са ставом 59. Препоруке: Додељивање јавне подршке може такође бити условљено чињеницом да НВО спада у одређену категорију, законом дефинисан режим или има одређену правну форму.

numerus clausus маниру већ у виду инструктивне норме за органе државне управе.³⁰⁴ Услови, критеријуми, обим, начин, поступак доделе, као и начин и поступак враћања средстава за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма које реализују удружења недавно су додатно прецизирани новом Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења (Уредба).³⁰⁵ Удружења која су добила средства из буџета у обавези су да најмање једанпут годишње чине доступним јавности извештај о свом раду и о обиму и начину стицања и коришћења средстава као и тај извештај достављају даваоцу средстава.³⁰⁶ Иста обавеза важи и за удружења која су у претходној години користила пореске и царинске олакшице (члан 38. Закона).

6.8. Одговорност

За обавезе неформалног удружења, оснивачи и чланови солидарно одговарају целокупном својом имовином. За обавезе регистрованог удружења према трећим лицима, удружење одговара целокупном својом имовином.³⁰⁷ Чланови удружења и органа удружења могу и лично одговорати за обавезе удружења, ако поступају са имовином удружења као да је у питању њихова имовина или злоупотребе удружење као форму за незаконите или преварне сврхе. (члан 40). Законско решење је усклађено

³⁰⁴ Под програмом од јавног интереса *нарочито* се сматрају програми у области: социјалне заштите, борацкоинвалидске заштите, заштите лица са инвалидитетом, друштвене бриге о деци, заштите интерно расељених лица са Косова и Метохије и избеглица, подстицање наталитета, помоћи старима, здравствене заштите, заштите и промовисања људских и мањинских права, образовања, науке, културе, информисања, заштите животне средине, одрживог развоја, заштите животиња, заштите потрошача, борбе против корупције, као и хуманитарни програми и други програми у којима удружење искључиво и непосредно следи јавне потребе.

³⁰⁵ Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења („Сл. гласник РС“, број 16/2018)

³⁰⁶ Усклађено са ставом 62. Препоруке: Невладиним организацијама којима је одобрен било који облик јавне подршке може се тражити да сваке године поднесе надзорном телу извештаје о својим рачунима и преглед својих активности; Усклађена Уредба и став 63. Препоруке: Невладиним организацијама којима је одобрен било који облик јавне подршке може се затражити да саопште колики део својих средстава користе за прикупљање средстава и администрацију; Усклађено у Уредби са ставом 64. Препоруке: Свако извештавање треба да подлеже обавези поштовања права давалаца, корисника и запослених, као и права на заштиту легитимне пословне поверљивости; Усклађена Уредба са ставом 65. Препоруке: Од невладиних организација којима је одобрен било који облик јавне подршке може се затражити да ревизију својих рачуна изврши институција или особа независно од њихових органа управљања; Усклађено у условима јавног конкурса са ставом 61. Препоруке: Материјална промена у статутима или активностима НВО може довести до измене или укидања додељивања јавне подршке.

³⁰⁷ Усклађено са ставом 26. Препоруке: НВО са статусом правног лица мора се јасно разликовати од њених чланова или оснивача.

са ставом 75. Препоруке према коме службеници, директори и запослени у НВО са статусом правног лица не би требало да лично одговарају за дугове и обавезе НВО, али могу бити одговорни невладиној организацији и/или трећим лицима због професионалног кршења или занемаривања дужности.

За штету коју својом одлуком проузрокују удружењу, чланови органа удружења одговарају солидарно, ако је та одлука донета грубом непажњом или с намером да се штета проузрокује, осим ако су у поступку доношења одлуке издвојили своје мишљење у записник. Поступак за накнаду штете покреће се на основу одлуке органа одређеног статутом удружења или статутом одређеног дела чланова удружења. Одлуком се може одредити посебни заступник удружења за поступак за накнаду штете. Уколико заступник својом одлуком проузрокује штету удружењу предвиђена је сходна примена истог правила, које се тада примењује се и на радње заступника удружења. (члан 25). Права, обавезе и одговорност чланова удружења су обавезан елемент статута (члан 12. Закона).

6.9. Статусне промене и престанак удружења

Статусна промена је промена правног положаја удружења извршена на основу одлуке надлежног органа. Статусне промене су припајање, спајање и подела удружења, као начини престанка удружења

Припајање удружења је пренос целе имовине једног удружења (припојеник) на друго удружење (припојилац), на основу уговора о припајању. Законом је прописана садржина уговора о припајању (члан 46. Закона). Припајање се уписује у Регистар, а сходно се примењују одредбе о упису оснивања удружења. Спајање је оснивање новог удружења на које прелази целокупна имовина два или више удружења која се спајају. На поступак спајања удружења сходно се примењују одредбе о припајању. Спајањем престају да постоје удружења која су се спојила, а новонастало удружење сматра се новим удружењем (члан 47. Закона). Подела је деоба на два или више удружења. Одлука о подели удружења има правно дејство оснивачког акта, а на поступак поделе сходно се примењују одредбе о припајању удружења. Подељено удружење престаје да постоји, а на поступак уписа новонасталих удружења примењују се одредбе о

оснивању удружења. Удружења настала поделом одговарају солидарно за обавезе подељеног удружења и уписују се у Регистар после деобног биланса (члан 48. Закона).

Остали основи престанка удружења су забрана рада, стечај и ликвидација. Поред тога, удружење се брише из регистра када су испуњени и други, сасвим одређени услови.³⁰⁸ Према ставу 44. Препоруке, НВО са статусом правног лица може престати са радом само на основу добровољног акта чланова (у случају не-чланских НВО управљачког тела) или у случају банкрота, дуже неактивности или озбиљног кршења закона. Одредбе о стечају и ликвидацији нису од значаја за ово истраживање, а за те поступке предвиђена је сходна примена Закона о привредним друштвима. На забрану рада направљен је осврт у делу посвећеном упису у Регистар, о чему ће бити речи и у делу посвећеном злоупотреби слободе удруживања. Овде треба додати да се одлука Уставног суда о забрани рада удружења може заснивати на радњама његових чланова, ако постоји веза између тих радњи и деловања удружења или његових циљева, ако се радње заснивају на организованој вољи чланова и ако се према околностима случаја може сматрати да је удружење толерисало радње својих чланова. Удружењу ће се забранити рад и ако се учлани у међународну паравојну или тајну организацију или удружење или ако делује у циљу насилног рушења уставног поретка и нарушавања територијалне целокупности Републике Србије, кршења зајемчених људских или мањинских права или изазивања и подстицања дискриминације у свим облицима.

6.10. Страна удружења

Закон по први пут посебно регулише правни статус и услове за рад страних удружења. До 2009. године, деловање страних удружења и њихових представништава у Србији није било законски регулисано, што је водило правној несигурности у

³⁰⁸ Брисање из Регистра врши се само ако: 1) се број чланова смањи испод броја оснивача потребног за оснивање, а надлежни орган удружења не донесе одлуку опријему нових чланова у року од 30 дана; 2) истекне време на које је удружење основано, када је удружење основано на одређено време; 4) је извршена статусна промена која, у складу са овим законом, има за последицу престанак удружења; 5) се утврди да удружење не обавља активности на остваривању статутарних циљева, односно да није организовано у складу састатутом дуже од две године непрекидно или ако је протекло двоструко више времена од времена утврђеног статутом задржавање седнице скупштине, а она није одржана; 6) је удружењу забрањен рад; 7) стечајем; 8) као и након спроведеног поступка ликвидације.

њиховом раду и проблемима у пракси. Осим уколико њихово деловање није било обухваћено билатералним или мултилатералним уговорима, страна удружења деловала су на основу потврде коју је издавало министарство надлежно за спољне послове.

Страно удружење може бити удружење са *седиштем у другој држави*, основано по прописима те државе ради остваривања неког заједничког или општег интереса или циља, а чије деловање није усмерено на стицање добити, *међународно удружење* основано у складу са међународним конвенцијама или другим међународним правним инструментима или *међународна невладина организација* која има чланове који су се на добровољној основи повезали ради остваривања неког заједничког или општег интереса или циља који није усмерен на стицање добити (члан 59. Закона).

Страно удружење делује у Србији посредством представништва или неког другог организационог облика (подружница, огранак, локална канцеларија, клуб и др.) који одговара представништву. Претходно основано представништво³⁰⁹ је услов за регистрацију страног удружења.³¹⁰ Уведен је посебан Регистар страних удружења, који води Агенција за привредне регистре преко Регистратора страних удружења као поверен посао. Подаци уписани у Регистар страних удружења су јавни (чланови 60., 61. и 64. Закона). Одредбе Закона које важе за упис и рад домаћег удружења једнако важе и за представништво страног удружења, осим уколико није другачије утврђено Законом или међународним уговором (члан 59. Закона).

Будући да представништво нема статус правног лица (члан 7. Закона)³¹¹, све послове које обавља у правном промету чини у име и за рачун страног удружења. Такође, целокупна имовина представништва којом располаже припада страном удружењу. Представништво може из иностранства уносити финансијска средства потребна за рад, и изнети у иностранство сва неутрошена средства након измирења свих пореских и других обавеза, у складу са одредбама о девизном пословању. Такође, може и да увози и извози предмете и опрему потребну за рад, у складу са царинским прописима и прописима о спољнотрговинском пословању (члан 66. Закона). У погледу запослених у представништву страног удружења, на странце се примењују прописи

³⁰⁹ Став 42. Препоруке: НВО не би требало да траже одобрење за оснивање филијала, било у земљи или у иностранству.

³¹⁰ Усклађено са ставом 45. Препоруке: ...Од страних невладиних организација може се тражити одобрење да послују у земљи домаћина, на начин који је у складу с одредбама ставова 28 до 31 и 33 до 39.

³¹¹ Усклађено са ставом 45. Препоруке: ...У ту сврху не би требало оснивати нови и засебни ентитет.

којима се уређује кретање и боравак странаца, а на држављане Републике Србије примењују се прописи Републике Србије (члан 65. Закона). Законско решење усклађено је са ставом 49. Препоруке према коме невладине организације не би требале бити изложене било каквим посебним ограничењима јер имају стране држављане у руководству или међу запосленима.

У погледу надзора над радом представништва страног удружења и захтева транспарентности у раду, правило је да се такве активности спроводе само у односу на активности у земљи домаћина, не и на активности које страно удружење спроводи у другим земљама где има представништва.³¹²

Страно удружење је слободно да делује у земљи под истим условима као и домаће удружење. У том смислу, представништву страног удружења ће се забранити рад ако су његови циљеви и деловање у супротности са Уставом Републике Србије, Законом о удружењима, међународним уговорима које је закључила Република Србија и другим прописима. Поступак за забрану рада представништва страног удружења покреће се на предлог Владе, Републичког јавног тужиоца, министарства надлежног за послове управе, министарства надлежног за област у којој се остварују циљеви удружења или Регистратора страних удружења. Одлуку о забрани рада представништва страног удружења доноси Уставни суд на основу које се страно удружење брише из Регистра страних удружења (члан 67. Закона).

Поред забране рада, основи за престанак представништва страног удружења и брисање из Регистра су ситуације када је страно удружење престало са радом и када страно удружење донесе одлуку да његово представништво престане са радом. Законско решење је усклађено са ставом 45. Препоруке према коме се одобрење за рад може повући само у случају банкрота, дуже неактивности или озбиљног кршења закона. Решења о упису у Регистар и брисању из Регистра представништва страног удружења се објављују у "Службеном гласнику Републике Србије", о трошку страног удружења (чланови 63. и 68. Закона).

³¹² Ставови 66. и 73. Препоруке

7. Ограничавање слободе удруживања

Сужавање простора за деловање организација цивилног друштва је глобални тренд који није прошао незапажено. Специјални извештач УН за људска права у извештају за 2016. годину наводи да је негативан законодавни тренд примећен у више од 90 држава чланица, док су мере предузете у циљу ограничавања слободе изражавања, мирног окупљања, удруживања и кретања предузете у више од 96 држава. Разлоге за такво деловање Специјални извештач види у комбинацији вишеструких фактора, као што су глобални демократски дефицит, повећана преокупација државе темом безбедности, ширење антитерористичких мера, пораст идеолошког и верског фундаментализма и реакција политичке елите на моћ цивилног друштва и његов утицај на унутрашњу политику.³¹³ Савет Европе у сличном духу примећује наведене негативне трендове, због чега је донео и неколико одговарајућих резолуција.³¹⁴ Државе чланице Савета Европе које у том погледу предњаче су Руска Федерација, Мађарска, Пољска, Румунија, Бугарска, Украјина, Турска и Азербејџан. На нивоу Европске Уније, Европска Агенција за људска права приметила је да у Грчкој, Ирској, Великој Британији, Румунији и Мађарској постоје процедуре извештавања које су диспропорционалне са примљеним износом средстава, чиме се „гуши способност НВО да траже средства“³¹⁵

У XX веку, основни облик ограничавања слободе удруживања састојао се у условљавању оснивања удружења одобрењем државног органа. Тиме се, из перспективе власти, „проблем“ удружења, то јест постојања организованих грађана са артикулисаним циљевима, решавао на самом извору. У том смислу, правила се разлика између демократских система који полазе од тога да „остваривање права удруживања не подлеже одобрењима и пријавама, односно таквим условима који би могли довести до арбитрарности оцене и спречавање образовања удружења”³¹⁶ и ауторитарних система који су правно или фактички отежавали или онемогућавали оснивање

³¹³ *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders*, UN Doc. A/HRC/31/55 (2016)

³¹⁴ Упореди: *Report on the State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law*, (2017); *Report on the State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law*, (2018); PACE, *Resolution 2096 (2016)*, 28 January 2016, - *Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to member States on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe*; PACE, *Resolution 2226 (2018)*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/XrefXML2HTML-EN.asp?fileid=24943&lang=en> [10. 8.2020.]

³¹⁵ *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*, Luxemburg, European Agency for Fundamental Rights, 2018.

³¹⁶ Ђорђевић, Јован: *Уставно право*, Београд, Савремена администрација, 1976, стр. 390.

удружења. Тако, у земљама реал-социјализма право на удруживање није служило томе да појединца учини субјектом политике већ потпуно супротно, „оно више нема за циљ да окупља грађане које повезују заједнички интереси и вредности и који настоје да политичку немоћ појединца суоченог са масовним друштвом и моћном државном организацијом отклоне удружујући се међусобно, већ то право треба да послужи партијској држави, ради мобилизације и контроле маса. У облику у којем се право удруживања овде остварује, оно није продужетак личне слободе појединца, већ продужетак државне власти.“³¹⁷ У модерно време, међународни стандарди у погледу оснивања удружења, стицања статуса правног лица и уписа у регистар се у потпуности или углавном поштују у свим земљама Европе (уз изузетак Белорусије), а одбијање уписа удружења у регистар је на нивоу инцидента који се дешава у сасвим ограниченом броју случајева и држава, и то углавном када је реч о удружењима чије су активности по проценама власти „политичке“ и удружењима које промовишу права сексуалних мањина.

Државе данас користе далеко софистицираније методе ограничавања слободе удруживања од одбијања уписа у регистар односно спречавања удружења да стекне статус правног лица. Активности које државне власти спроводе не чине се на први поглед као да су уперене против организација цивилног друштва, већ се формално односе на правила која сама по себи нису спорна, нити су сами по себи спорни разлози којима се доношење таквих правила образлаже. Самим тим је теже утврдити праву природу тих активности, јер се оне морају посматрати у ширем законодавном контексту и од случаја до случаја.

Нарочито у последњих десет година, у националним праксама су се издвојили специфични рестриктивни законодавни механизми који за последицу имају сужавање слободе удруживања и консеквентно урушавање слободног деловања удружења и других организација цивилног друштва. То су: захтеви оснивања и уписа у регистар, захтеви извештавања и откривања података (у оквиру којих разликујемо захтеве у погледу финансијских извештаја, финансирања из иностранства, извештавања о активностима, обележавања материјала, извештавања и откривања приватних података особа повезаних са невладиним организацијама (чланова, волонтера, представника и чланова управљачких тела, откривања чланства у невладиној организацији), санкције и

³¹⁷ Коштуница, Војислав: *op. cit.*, стр. 230, (фуснота 179).

криминализација активности организација за заштиту људских права. Паралелно са применом наведених законодавних механизма, у пракси је приметна стигматизација и прогањање истакнутих представника организација цивилног друштва. И у овом делу ослањамо се на богату праксу Савета Европе.

7.1. Оснивање удружења (невладине организације)

Могућност оснивања удружења гарантовано је чланом 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Поред наведене конвенције развијени су бројни међународни инструменти који такође то право гарантују: члан 22. Међународне конвенције о грађанским и политичким правима, чланови 26. и 40. Међународне конвенције о заштити права свих мигрантских радника и чланова њихових породица, чланови од 1. до 3. Конвенције о елиминацији свих форми дискриминације над женама, члан 15. Конвенције о правима детета, члан 5. Међународне конвенције о елиминацији свих форми расне дискриминације, члан 29. Конвенције о правима особа са инвалидитетом итд. Значајно је напоменути да се од 77 ставова Препоруке Савета Европе, чак 34 става односи управо на услове оснивања и уписа у регистар невладиних организација.³¹⁸

Један од првих задатака Експертског савета за право о невладиним организацијама Савета Европе (Експертски савет), био је да процени стање у земљама чланицама. У ту сврху, 2008. године спроведено је истраживање у 35 земаља, 34 државе чланице и Белорусији, у погледу услова за оснивање невладиних организација. Основни закључак истраживања је да се међународни стандарди у погледу оснивања НВО у потпуности или углавном поштују у највећем броју земаља. Том приликом указано је на неуједначеност националних пракси у погледу различитих аспеката оснивања: функционисања неформалних удружења³¹⁹, услова који државне администрације захтевају за упис, одређених категорија становништва у погледу

³¹⁸ Expert Council on NGO Law, First Annual Report Conditions of Establishment of Non-Governmental Organisations, 2009

³¹⁹ У појединим државама се тражи стицање статуса правног лица као предуслова за било какво деловање (Азербејџан, Белорусија), док у је у другим неформално деловање скопчано са практичним проблемима (Белгија, Француска, Грчка, Исланд, Италија).

могућности оснивања НВО (деца³²⁰, осуђеници³²¹, странци³²²), броја оснивача (од три³²³ до 21³²⁴), временског оквира за доношење одлуке о упису (од три дана³²⁵ до 120 дана³²⁶), накнада за упис (од бесплатног уписа³²⁷ до фактичких трошкова од 2000 евра³²⁸), основа и образложења одбијања уписа,³²⁹ рока за исправљање и допуну документације (од два дана³³⁰ до 60 дана³³¹), органа који одлучује о упису и његове независности у одлучивању (пореске управе³³², судови³³³, министарства³³⁴). Треба имати у виду да је добар део упућених замерки у међувремену исправљен, кроз измене и допуне или доношење нових закона о удружењима и фондацијама, тако да основни закључак о усклађености националних законодавстава са међународним стандардима у погледу оснивања и даље стоји, чак у већој мери него 2009. године.

Данас је Белорусија једина држава у Европи у којој постоје правна ограничења за упис удружења у регистар, некомпатибилна са међународним стандардима: компликована процедура уписа, велики број потребних оснивача, високи трошкови накнаде за упис, ограничења употребе пословних просторија као званичне адресе, само су неки од рестриктивних захтева. Поред правних препрека, у Белорусији је

³²⁰ Деца са 15 година (Финска, Србија), 16 година (Румунија), 18 година (Јерменија, Немачка, Грчка, Италија, Луксембург, Русија, Словачка, Турска, Велика Британија)

³²¹ Русија и Украјина

³²² У Србији до 2009. године странци нису могли бити оснивачи удружења.

³²³ Јерменија, Белгија, Финска, Румунија

³²⁴ Грчка

³²⁵ Грузија и Украјина

³²⁶ Италија. У Азербејџану се до данас задржала пракса према којој државни орган чека до последњег дана рока да би одбио упис удружења у регистар, а сам процес је могуће понављати неколико пута. За потпуну слику праксе познате као *maladministration*, овоме треба додати да је у време када је рађено истраживање једино у главном граду било могуће поднети захтев за упис.

³²⁷ Норвешка

³²⁸ Грчка

³²⁹ Неусклађеност са уставом или законима (Белгија, Хрватска, Финска, Шпанија, Француска, Немачка, Грчка, Русија), претња стабилности земље (Украјина), расизам и анти-семитизам, анти-републиканизам, заштита територијалног интегритета и јавног морала (Француска), антидемократска структура удружења (Немачка), непостојање непрофитног карактера (Финска), недовољно дистинктиван назив удружења (Финска, Летонија, Русија), увреда морала и националних и верских осећања грађана (Русија).

³³⁰ Грузија и Словачка

³³¹ Италија

³³² Грузија и Немачка (ако се тражи ослобођење од пореза)

³³³ Немачка, Грчка, Пољска

³³⁴ Министарство унутрашњих послова (Француска (префектура), Италија и Словачка), Министарство правде (Јерменија, Азербејџан, Белорусија), орган у саставу министарства надлежног за трговину и индустрију (Норвешка)

забележено и одбијање уписа у регистар организација које се баве заштитом људских права из политичких разлога.³³⁵

Анализом судске праксе могу се уочити политички мотивисани спорадични случајеви правно неосноване забране уписа удружења. У том погледу издвајају се случајеви из праксе Европског суда за људска права: *Sidiropoulos and Others v Greece*,³³⁶ *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*³³⁷ *Yordan Ivanov and Others v. Bulgaria*³³⁸, *Zhdanov and Others v. Russia*,³³⁹ *Jafarov and Others v. Azerbaijan*³⁴⁰, које је суд оценио као кршење члана 11. Европске повеље за заштиту основних слобода и људских права.³⁴¹ Поред тога, постоје и случајеви легитимног одбијања, када Европски суд оцењује да одбијање уписа удружења у регистар не представља кршење члана 11.³⁴²

7.2. Захтеви извештавања и откривања података

Савет Европе констатује више начина којима захтеви извештавања и откривања података урушавају слободно деловање организација цивилног друштва. То су захтеви у погледу а) финансијских извештаја, б) финансирања из иностранства, в) извештавања о активностима, г) обележавања материјала, д) извештавања и откривања приватних података особа повезаних са невладиним организацијама (чланова, волонтера, представника и чланова управљачких тела, откривања чланства у невладиној организацији) и е) санкција.³⁴³

³³⁵ Gender Partnership and the Ruzha Gender, the Viasna Human Rights Centre, PACT and the Lambda Human Rights Centre; Expert Council of NGO Law, Non-Governmental Organisations: Review of Developments in Standards, Mechanisms, and Case Law 2017-2019, 2020, paragraph 92.

³³⁶ 26695/95, 10 July 1998.

³³⁷ 29496/16, 11 January 2018.

³³⁸ 70502/13, 11 January 2018.

³³⁹ 12200/08, 16 July 2019.

³⁴⁰ 27309/14, 25 July 2019.

³⁴¹ Детаљно о томе: Expert Council of NGO Law, Non-Governmental Organisations: Review of Developments in Standards, Mechanisms, and Case Law 2017-2019, 2020, paragraph 123. – 170.

³⁴² *Larmela v Finland*, 26712/95, 89 DR 64 (1997); *Stankov and United Macedonian Organisation 'Ilinden' v Bulgaria*, 29225/95 (1998), *W P and Others v Poland*, 42264/98, 2 September 2004.

³⁴³ Expert Council on NGO law international standards relating to reporting and disclosure requirements for non-governmental organizations (2018)

а) Финансијски извештаји

Као правило, Општи принцип 7. Препоруке наводи да невладине организације које имају статус правног лица треба да имају исте капацитете као и друга правна лица, и да буду подложне административним, грађанским и кривичним законским обавезама и санкцијама које се уопштено примењују на друга приватно-правна лица. Поред тога, принцип 5. Заједничких смерница предвиђа да се законодавство и политика према удружењима мора примењивати униформно и да не сме бити дискриминаторна по било ком основу. Заједничке смернице даље прецизирају да принцип забране дискриминације подразумева како директну тако и индиректну дискриминацију. Различит третман удружења је дискриминаторан ако нема објективно и разложно оправдање, то јест ако не следи *легитиман циљ* или ако нема разумног односа између *пропорционалности (сразмерности)* коришћених средстава и намераваног циља.³⁴⁴

Подношење финансијских извештаја само по себи није спорно, јер је повезано са принципима транспарентности и одговорности у раду НВО. Опште правило је да су невладине организације са статусом правног лица у обавези да подносе годишњи финансијски извештај.³⁴⁵ Међутим, уколико су захтеви државних органа у погледу финансијског извештавања НВО неповољнији него према другим приватно-правним лицима (у првом реду према пословним субјектима), такво законодавство нарушава принцип забране дискриминације.

У пракси, ради се о следећим неоправданим захтевима: НВО регистрована за привредну делатност је дужна да подноси финансијски извештај на сваких шест месеци уместо на годину дана,³⁴⁶ НВО дужна је да у року од 15 дана од пријема донације достави податке о износу прихваћене донације и идентитету донатора Министарству правде и Министарству финансија,³⁴⁷ НВО је дужна да доставља финансијске извештаје и надлежном ентитетском органу и Министарству правде³⁴⁸

³⁴⁴ Заједничке смернице, Интерпретативна нота, параграф 94.

³⁴⁵ Примера ради, у Србији и Хрватској, годишњи финансијски извештај састоји од биланса стања, биланса успеха и статистичког анекса. Уколико не прелазе прописани максимум у погледу имовине и прихода, удружења се разврставају у микро правна лица и воде пословне књиге по правилима простог књиговодства. Овакав третман омогућава релативно једноставно пословање.

³⁴⁶ Румунија

³⁴⁷ Азербејџан

³⁴⁸ Босна и Херцеговина

НВО је дужна да у оквиру финансијског извештаја открије информације о донаторима.³⁴⁹

Захтев из румунског Нацрта закона о удружењима и фондацијама према коме је НВО дужна да подноси извештај на сваких шест месеци уместо на годину дана представља неоправдано разликовање у третману, нарочито што такав захтев не постоји за политичке партије и пословне субјекте, и као такав представља кршење чланова 11. (слобода окупљања и удруживања) и 14. (забрана дискриминације) Европске конвенције за заштиту основних слобода и људских права.³⁵⁰ Захтев из Закона о удружењима и фондацијама Босне и Херцеговине према коме је НВО дужна да доставља финансијске извештаје и надлежном ентитетском органу и федералном Министарству правде није у складу са принципом легалности, с обзиром на то да на федералном нивоу не постоји орган задужен за финансијски надзор НВО, а Министарство правде то свакако по својим надлежностима не може бити, као ни са принципом пропорционалности између коришћених средстава и намераваног циља. Принцип пропорционалности такође није задовољен ни у случају обавезе да у року од 15 дана од пријема донације достави податке о износу прихваћене донације и идентитету донатора Министарству правде и Министарству финансија³⁵¹

У погледу захтева да НВО открива информације о донаторима у финансијском извештају, противно ставу 64. Препоруке према коме свако извештавање треба да подлеже обавези поштовања права давалаца, корисника и запослених, као и права на заштиту легитимне пословне поверљивости, Венецијанска комисија наводи да би такво објављивање учинило донаторе јавно препознатљивим и да би се информације о њиховој припадности, политичком мишљењу или уверењу могле извући из чињенице да донирају одређене НВО а не неке друге, што представља кршење права на приватност. Чињеница да ће такве информације бити јавно доступне може утицати обесхрабрујуће на донаторе што води ризику од ограничавања приступа НВО финансијским средствима, а нарочито ако се обавеза достављања података о

³⁴⁹ Румунија, Мађарска, Русија, Азербејџан

³⁵⁰Expert Council on NGO law Opinion on the Romanian Draft Law 140/2017 on Associations and Foundations (2017)

³⁵¹Expert Council on NGO law international standards relating to reporting and disclosure requirements for non-governmental organizations (2018), paragraphs 48.- 49.

донаторима односи на све донације без обзира на њихову величину, укључујући групно финансирање и донације путем СМС-а.³⁵²

б) Финансирање из иностранства

Већина земаља нема посебне одредбе које регулишу или ограничавају способност НВО да примају средства из иностранства, нити одредбе којима се намећу посебне дужности у вези са извештавањем или откривањем података у вези са финансирањем из иностранства.³⁵³ Изузеци од овог правила су Азербејџан који забрањује страно финансирање, и Русија и Израел који га ограничавају.³⁵⁴ 2017. године списку земаља које индиректно ограничавају страно финансирање се придружила и Мађарска, као једина држава чланица Европске Уније која ограничава финансирање из иностранства.³⁵⁵

Законска регулатива већине земаља је у потпуности у складу са ставом 50. Препоруке према којем су НВО слободне да траже и примају средства – новчана средства или донације у природи – не само од државних тела у својој држави, већ и од институционалних или индивидуалних донатора, других држава или мултилатералних агенција, подлежући само законима који се уопштено примењују на области царине, размене са иностранством и прања новца, финансирања избора и политичких странака, као и са Принципом 7. Заједничких смерница према којем удружења имају слободу да примају и користе финансијске, материјалне и људске ресурсе, било домаће, стране или међународне, за обављање својих активности. Нарочито, државе неће ограничити или блокирати приступ удружења ресурсима на основу националности или земље порекла, нити стигматизовати оне који примају такве ресурсе. Ова слобода подлеже само законским захтевима који се примењују на царинско и девизно пословање, спречавање прања новца и тероризма, као и оних који се односе на транспарентност и

³⁵² Venice Commission, OSCE/ODIHR, Joint Opinion on the Romanian Draft Law, paragraph 67.

³⁵³ Venice Commission, Opinion on the Hungarian draft NGO Transparency Law, paragraph 14. Венецијанска комисија истражила је стање у 38 европских држава.

³⁵⁴ Expert Council on NGO law international standards relating to reporting and disclosure requirements for non-governmental organizations (2018), p. 21.

³⁵⁵ <https://ecnl.org/hungarian-law-on-the-transparency-of-organisations-supported-from-abroad-what-is-at-stake/> [11.8.2020.]

финансирање избора и политичких странака, у мери у којој су ти захтеви у складу са међународним стандардима о људским правима.

Према члану 32. Закона о изменама и допунама одређених законодавних аката Руске Федерације у вези с регулисањем активности некомерцијалних организација које обављају функцију страних агената из 2012. године (тзв. Закон о страним агентима)³⁵⁶ све НВО које су регистроване као „некомерцијалне организације“ а примају средства из иностранства и укључене су у политичке активности (по процени власти), дужне су да: воде одвојено рачуноводство за домаће и стране изворе у погледу средстава и друге имовине, на сваких шест месеци достављају Министарству правде финансијске извештаје и извештаје о активностима, као и информације о саставу органа управљања, квартално објављују на својој Интернет страници или у средствима јавног информисања извештај о активностима и извештај о расходима финансијских средстава и остале имовине, укључујући и оне из страних извора, на свим својим материјалима користе ознаку „страни агенти“, као и да прођу обавезну годишњу ревизију. Регистар страних агената води се у Министарству правде.³⁵⁷ Накнадним изменама закона из 2015. године, организацијама заведеним у Регистар страних агената је забрањено да организују јавне догађаје, дистрибуирају материјале у јавни простор и остварују сарадњу са руским финансијским институцијама.³⁵⁸³⁵⁹

На сличан начин, мађарски Закон о транспарентности организација које примају подршку из иностранства³⁶⁰ (тзв. Закон о транспарентности) захтева од НВО које у пореској години из иностранства приме новац или другу имовину у вредности од 7,2

³⁵⁶Law Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Regarding the Regulation of Activities of Non-Commercial Organisations Performing the Function of Foreign Agent

³⁵⁷ Довољно је да НВО једном приме средства из иностранства да би добиле ознаку страни агенти и биле евидентиране у Регистру страних агената. Додатни проблем састојао се у томе што законом није била предвиђена процедура брисања из Регистра страних агената. Накнадном изменом закона то је ипак омогућено.

³⁵⁸ Уследио је прогон организација које нису желеле да престану са радом, а последице су трпели и физичка и правна лица који покушали да сарађују са организацијама са „црне листе“. Примена закона је значајно утицала на деловање истакнутих руских невладиних организација и приморала неке међународне донаторе да прекину пословање са локалним организацијама. Више о томе: Gloeckner, Erin: *Foreign Agent Registration & Funding Restrictions for NGOs*, чланак на <https://nonprofitrisk.org/resources/articles/foreign-agent-registration-funding-restrictions-for-ngos/> [20.09.2020.]

³⁵⁹ У децембру 2019. године, новим изменама наведеног закона омогућено је да се медији финансирани из иностранства означе као страни агенти укључујући и запослене у тим медијима, и уведена је могућност блокаде рада правних лица и веб-сајтова које су формирали означени страни агенти. Нове одредбе су усвојене као „симетрични одговор“ након захтева да се медиј Russia Today оптужен од стране америчких званичника да шири пропаганду, региструје као страни агент према америчком Foreign Agents Registration Act.

³⁶⁰ Law on the Transparency of the Organisations Receiving Support from Abroad

милиона форинти (око 23 500 евра) да на посебном обрасцу (који је део закона у виду анекса) прикажу укупан износ финансијске подршке из иностранства у пореској години, као и да открију идентитет сваког донатора чији допринос прелази 500 000 форинти (око 1 600 евра), са именом, градом и државом за физичка лица и именом и регистрованом адресом за правна лица, заједно са износом средстава. Такве организације добијају ознаку „организација која се финансира из иностранства“ о чему обавештавају суд, док се на исти начин означавају у Регистру невладиних организација, електронском порталу надлежног министарства као и у јавности. НВО су обавезне да на својој веб-презентацији, штампаним публикацијама и материјалима имају наведену ознаку.

Украјински нацрти закона такође предвиђају захтеве извештавања и откривања личних података за сва удружења чији годишњи приход прелази 14 350 евра као и за све индивидуалне кориснике међународне техничке помоћи. Наведени нацрти долазе као предлози украјинских власти којима би се изменио Закон о превенцији корупције (измене из 2017. године), у оквиру кога постоји захтев извештавања о приходима („е-декларација“) за активисте невладиних организација који се баве превенцијом и борбом против корупције, који за циљ има откривање података о њиховим личним приходима и иностраним изворима финансирања. Захтеви извештавања укључују приказ броја чланова и износ чланарина, укупан износ прихода, списак физичких и правних лица која су финансирала НВО са више од 2 400 ЕУР, списак десет запослених са највећим износима исплаћених зарада, укупан износ средстава која се исплаћен трећим лицима и детаљан списак субјеката који су примили исплате преко 2 400 евра, састав управљачких органа организације, учешће његових руководиоца у органима управљања других удружења и у другим приватно-правним лицима. У случају непоштовања наведених захтева, захваљујући изменама пореског закона, невладина организација може бити брисана из регистра непрофитних институција, чиме ретроактивно постаје обвезник плаћања пореза на добит под истим условима као и предузетници, уз новчане казне и друге санкције.³⁶¹

³⁶¹ Venice Commission OSCE/ODIHR Joint Opinion on Draft Law no. 6674 on introducing changes to some legislative acts to ensure public transparency of information on finance activity of public associations and of the use of international technical assistance and on Draft Law no. 6675 on introducing changes to the tax code of Ukraine to ensure public transparency of the financing of public associations and of the use of international technical assistance

Разлози којима власти правдају овакве законодавне потезе су очување националне безбедности, суверенитета, и спречавање прања новца и финансирања тероризма. Спречавање прања новца и финансирања тероризма обрађује се детаљније у делу Злоупотреба права на удруживање, док је на овом месту довољно рећи да FATF (*Financial Action Task Force*) у погледу третирања НВО као инструмента за прање новца и финансирања тероризма јасно истиче да се FATF Препорука 8. не односи на све НВО, јер у том погледу нису једнако ризичне. Релевантна FATF студија³⁶² закључује да ризик *не постоји* код организација које делују у области представљања интереса и заговарања. Даље, државе би требало да заузму приступ заснован на процени ризика, укључујући надзорне и регулаторне механизме, који почивају на разумевању разноликости НВО сектора, као и терористичких ризика са којима се домаћи НВО сектор суочава. Приступ мора бити у складу са обавезама земаља да поштују слободу удруживања, окупљања, изражавања, религије или уверења и међународно хуманитарно право³⁶³ У том смислу, Венецијанска комисија препознаје разлоге који могу довести до тога да држава ограничи финансирање НВО из иностранства, међу којима су спречавање прања новца и финансирање тероризма. Међутим, ови легитимни циљеви не смеју се користити као изговор за контролу НВО или за ограничење њихове могућности да обављају свој легитиман посао, посебно у одбрани људских права.³⁶⁴

Што се тиче разлога очувања националне безбедности и суверенитета, општеприхваћени принципи међународног јавног права пружају критеријуме легитимности одбране националне безбедности и суверенитета, међу којима се не налазе рестрикције у погледу финансирања НВО.³⁶⁵

Може се закључити да овакви захтеви не пролазе тест људских права јер су дискриминаторни, непропорционални и нелегитимни, и као такви не задовољавају ни минимум демократских стандарда. То не би требало да чуди, јер је критеријум разликовања у третману невладиних организација према земљама порекла извора

³⁶² FATF Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations (2014)

³⁶³ FATF Best practices combating the abuse of non-profit organisations (Recommendation 8) (2015)

³⁶⁴ Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions on Freedom of Association*, CDL-PI (2014)004, према Expert Council on NGO law Opinion on the Law introducing amendments to certain legislative acts of the Russian Federation regarding the regulation of activities of non-commercial organisations performing the function of foreign agent, p. 16.

³⁶⁵ Expert Council on NGO law Opinion on the Hungarian Draft Act on the transparency of organisations supported from abroad, paragraph 30-36

финансирања политички критеријум мотивисан политичком борбом, а не правни критеријум базиран на анализи и истраживању.

Поред тога, регистравање НВО у посебним регистрима, осим што има за циљ стигматизацију НВО и појединаца повезаних са њима, нарушава основни принцип добровољности слободе удруживања, у складу са којим се упис у регистар врши добровољно.

в) Извештавање о активностима

Када се ради о извештавању о активностима, могуће је разликовати извештавање о пројектним активностима које НВО спроводи са или без јавне финансијске подршке, и извештавање о политичким активностима.

Као и подношење финансијских извештаја, извештавање о активностима само по себи није спорно, јер је повезано са принципима транспарентности и одговорности у раду НВО. Према ставу 62. Препоруке, од невладиних организација којима је одобрен било који облик јавне подршке може се захтевати да сваке године подносе надзорном телу извештаје о својим рачунима и преглед својих активности. При томе, мора се водити рачуна о томе да захтеви буду базирани на објективним критеријумима и да буду пропорционални пруженој подршци.

Поштовање принципа пропорционалности може бити упитно када се нпр. од организације захтева да поднесе годишњи извештај о активностима волонтера неvezано од природе активности, природе пројекта који укључује волонтере и извора финансирања. С друге стране, захтев подношења извештаја о активностима је у потпуности оправдан када се ради о НВО којој су поверена јавна овлашћења и ради са нарочито рањивим категоријама корисника.³⁶⁶

Извештавање НВО о политичким активностима је у супротности са неколико ставова Препоруке: став 5. НВО би требале уживати право на слободу изражавања и сва остала универзално загарантована права и слободе која се на њих примењују; став 6. НВО не би требало да буду предмет усмеравања државних органа; став 11. НВО би

³⁶⁶ Пример српског и хрватског закона о волонтирању; Expert Council on NGO law international standards relating to reporting and disclosure requirements for non-governmental organizations (2018), параграфи 84-87

требале бити слободне да следе своје циљеве, под условом да су и циљеви и средства у складу са захтевима демократског друштва; став 12. НВО би требале бити слободне да предузимају истраживање, едукацију и заговарање о питањима јавне расправе, без обзира да ли је заузета позиција у складу са владином политиком или захтева измену закона; став 13. НВО би требале бити слободне да подрже одређеног кандидата или странку на изборима или референдуму под условом да су транспарентни у изјави своје мотивације. Свака таква подршка треба да буде подложна законодавству о финансирању избора и политичких странака. Такође, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода кроз чланове 10. и 11. штити слободу изражавања, што укључује и „политичко“ изражавање, докле год су циљеви НВО легитимни у демократском друштву.

Руски Закон о страним агентима полази од претпоставке да се одређене НВО баве политичким активностима, из чега се даље црпи оправдање за све горенаведене мере. Политичке активности су нејасно дефинисане, да би се оставило дискреционо право надлежном органу да процењује шта јесте, а шта није политичка активност. У складу са тим, није могуће знати која врста политичких активности покреће правни механизам који НВО сврстава у „законом прописану“ категорију. Заправо, основни је циљ тог закона да се НВО фактички спрече у бављењу заговарањем у области јавних политика. Међутим, чињеница да организација захтева политичке промене или да се њене активности сматрају „политичким“ сама по себи не оправдава уплитање у њену слободу удруживања, укључујући захтев да се организација региструје као политичка странка, како би учествовала у политичком животу. Нарочито ако домаће законодавство предвиђа широку или нејасну дефиницију политичке активности.³⁶⁷

У погледу захтева за извештавање о политичким активностима, такав захтев је дискриминаторан, нелегитиман и непропорционалан. Поред тога, намеће додатна административна и финансијска оптерећења за НВО што омета њихову способност да обављају своју статутарну мисију.³⁶⁸

³⁶⁷ Expert Council on NGO law Opinion on the Law introducing amendments to certain legislative acts of the Russian Federation regarding the regulation of activities of non-commercial organisations performing the function of foreign agent, paragraph 49.

³⁶⁸ *Ibid.*, paragraph 117.

г) Обележавање материјала

Обележавање материјала повезано је са обележавањем невладине организације као „организације која се финансира из иностранства“ и „страног агента“ (мађарски и руски закон). Тиме се организација стигматизује у јавности, са циљем да се њене активности ограниче или онемогуће. При томе, „политичке активности“ и финансирање из иностранства нису сами по себи нелегитимни.³⁶⁹

Захтев да НВО обележава своје материјале, публикације и писане изјаве тако да су произведени и публиковани од стране страног агента или финансирани из иностранства у супротности је са ставовима 5., 6., 11., 12. и 13. као и члановима 10. и 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода Препоруке (наведено под в) Извештавање о активностима). Подразумева се да се слобода изражавања исказује не само кроз слободу избора у погледу садржаја већ и у погледу форме.³⁷⁰ Такође, општи принцип 7. Заједничких смерница изричито наводи да државе неће удружењима ограничавати или блокирати приступ ресурсима на основу националности или земљу порекла њиховог извора, нити *стигматизовати* оне који их примају.

Може се у потпуности сложити са ставом Венецијанске комисије да употреба ознаке „организација која се финансира из иностранства“ и „страни агент“ у свим публикацијама и писаним изјавама таквих невладиних организација не делује *сразмерно и неопходно* у односу на проглашене легитимне циљеве,³⁷¹ ради којих се наводно овакве мере уводе.

д) Извештавање и откривање приватних података особа повезаних са невладиним организацијама (чланова, волонтера, представника и чланова управљачких тела, откривање чланства у невладиној организацији)

Захтев за извештавањем и откривањем приватних података у супротности је са међународним стандардима који штите слободу удруживања као и са међународним повељама и конвенцијама о људским правима које штите податке о личности као

³⁶⁹ *Ibid.*, paragraph 67.

³⁷⁰ Expert Council on NGO law Opinion on the Hungarian Draft Act on the transparency of organisations supported from abroad, paragraph 53.

³⁷¹ Venice Commission, Opinion on the Hungarian draft NGO Transparency Law, paragraphs 55-56

неодвојиви део права на приватност. Наведени захтев у супротности је и са ставом 64. Препоруке према којем свако извештавање треба да подлеже обавези поштовања права давалаца, корисника и запослених, као и права на заштиту легитимне пословне поверљивости. У том смислу, експланаторни меморандум Препоруке наводи да обавезу извештавања треба ускладити са правом на заштиту приватног живота и поверљивости, а нарочито треба поштовати жељу донатора да остане анониман. Поштовање ових права није препрека за истрагу кривичних дела (нпр. праће новца и тероризам) али свако мешање у поштовање приватног живота и поверљивости треба да буде базирано на принципима *нежности* и *пропорционалности*. Прописи који штите податке о личности се све више развијају на нивоу Европске Уније³⁷²³⁷³, и са те стране нема сумње да ће допринети и заштити невладиних организација³⁷⁴ које делују на том простору у погледу откривања личних података донатора, чланова, чланова управљачких тела и свих других лица повезаних са НВО.

Интересантан је случај законског прописивања обавезе откривања чланства у струковном судијском удружењу у Бугарској, јер је захтев упућен носиоцу јавне функције, а не невладиној организацији. Биро консултативног већа европских судија³⁷⁵ заузео је по том питању став да је такав захтев неоправдано мешање у право слободног оснивања и приступања таквим удружењима, и да стога има штетан утицај на независност правосуђа.³⁷⁶

е) Санкције

У погледу санкција за непоштовање захтева за извештавање и откривање података, у земљама где су на снази нелегитимни, непропорционални и дискриминаторни прописи уперени према невладиним организацијама, уочено је у виду *правила*, постојање оштрих административних и кривичних санкција према невладиним организацијама, укључујући и привремену забрану рада и распуштање

³⁷² Србија је као кандидат за чланство била у обавези да усагласи свој Закон о заштити података са релевантним ЕУ прописима.

³⁷³ The EU General Data Protection Regulation 2016/679 (GDPR); EU Directive 2015/849;

³⁷⁴ Data Protection Standards for Civil Society Organisations ECNL, 2018. <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/01/Data-Protection-Standards-for-CSOs.pdf>; [15.08.2020.]

³⁷⁵ Bureau of the Consultative Council of European Judges (CCJE)

³⁷⁶ Expert Council on NGO law international standards relating to reporting and disclosure requirements for non-governmental organizations (2018), paragraph 120.

организације.³⁷⁷ У томе се нарочито истичу руски, белоруски, мађарски, румунски, азербeјџански и украјински прописи.³⁷⁸³⁷⁹

Оштра казнена политика према НВО у супротности је са ставом 72. Препоруке, према којем у већини случајева одговарајућа санкција против невладиних организација због кршења законских захтева који се односе на њих треба да буде *само* захтев за исправљање пропуста и/или административна, грађанска и кривична казна над онима који су *директно одговорни*. Казне морају бити засноване на важећем закону и у складу са принципом *пропорционалности*. Такође, Општи принцип 10. Заједничких препорука „Пропорционалност ограничења“ истиче да свако ограничење, укључујући и санкције, морају бити неопходне у демократском друштву и пропорционалне њиховом легитимном циљу. Потреба за ограничењима ће се пажљиво мерити и заснивати на убедљивим доказима, а увек ће се изабрати најмање наметљиво решење. Ограничење се увек уско тумачи и примењује. Свака забрана или распуштање удружења увек је последње средство принуде, на пример, када удружење ствара непосредну претњу насиљем или врши друга тешка кршења закона, и никада се неће користити за адресирање мањих прекршаја. Сва ограничења одређују се на основу конкретних околности, од случаја до случаја, без примене бланкетних ограничења.

7.3. Криминализација активности

Окидач за криминализацију активности хуманитарних невладиних организација и организација за заштиту људских права била је ескалација мигрантске кризе у Европи 2015. године. Многе европске земље повезале су деловање тих организација, примарно усмерене на помоћ мигрантима и другим избеглицама, са кривичним делом недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи, чиме су се НВО нашле на удару националних кривичних закона. Омогућавање илегалног преласка границе, или недозвољеног боравка и транзита, без услова намере стицања противправне имовинске

³⁷⁷ Детаљно о привременој забрани рада и распуштању: Expert Council on NGO law Third Annual Report Sanctions and Liability in Respect of NGOs, 2011.

³⁷⁸ Expert Council on NGO law international standards relating to reporting and disclosure requirements for non-governmental organizations (2018), paragraph 127., note 143.

³⁷⁹ Expert Council on NGO law Third Annual Report Sanctions and Liability in Respect of NGOs, 2011, paragraphs 310 – 345.

користи, криминализовано је у 24 од 28 земаља чланица Европске Уније.³⁸⁰ Последица такве криминалне политике је сужавање простора слободе удруживања и онемогућавање НВО да делују у складу са својим легитимним циљевима.

У складу са чланом 11. Европске повеље за заштиту основних слобода и људских права, да би се право удруживања ограничило, потребно је да су таква ограничења *прописана законом, и неопходна у демократском друштву у легитимном циљу* заштите интереса националне безбедности или јавне безбедности, ради спречавања *нереда или криминала*, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других. При томе, ограничење *прописано законом*, тумачи се не само у смислу постојања правног основа у домаћем законодавству, већ се односи и на *квалитет* конкретног закона.³⁸¹ Заједничке смернице у том погледу наводе да пропис мора бити таквог квалитета да онемогућава арбитрарну примену, мора бити приступачан и довољно јасан тако да омогући појединцима и удружењима усклађивање својих активности са ограничењима. Легитимни циљ мора се уско тумачити, а ограничења морају задовољавати критеријуме неопходности у демократском друштву и пропорционалности употребљених средстава са жељеним циљевима.³⁸² У случају недоумице, демократска друштва постоје само тамо где постоји „плурализам, толеранција и широкоумност“³⁸³

Када имамо на уму наведена начела, није тешко закључити да је једини легитимни елемент криминализације НВО и са њима повезаних особа у спречавању нереда и криминала. У погледу захтева да ограничење мора бити „прописано законом“ кривични прописи који регулишу недозвољени прелаз државне границе и кријумчарење људи већине земаља чланица Савета Европе су нејасни, непрецизни, подложни злоупотреби и арбитрарној примени, док је у пракси претња хапшењем коришћена као облик узнемиравања у циљу сужавања простора за слободу удруживања. Принципи неопходности и пропорционалности нису задовољени у

³⁸⁰ Аустрија, Белгија, Бугарска, Хрватска, Кипар, Чешка, Данска, Естонија, Финска, Француска, Грчка, Мађарска, Италија, Летонија, Литванија, Малта, Холандија, Пољска, Румунија, Словачка, Словенија, Шпанија, Шведска и Велика Британија. Према: Vosyliūtė, Lina; Conte, Carmine: *Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants*, Research Social Platform on Migration and Asylum (ReSOMA), Final Synthetic Report, June 2019.

³⁸¹ Европски суд за људска права, *Islam-Itihad Association and Others v. Azerbaijan*, 5548/05, 13 November 2014, paragraph 43.

³⁸² Заједничке смернице, општи принцип 9, параграфи 108. – 111.

³⁸³ Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai', UN, A/HRC/20/27, 21 May 2012, paragraph 17.

већини случајева. У прилог томе истиче се препорука УНОДЦ,³⁸⁴ специјализованог органа за проблеме кријумчарења људи, као и чињеница да је неколико земаља уско тумачећи легитимни циљ предвидело изузетке који обезбеђују да НВО активности остану ван домашаја кривичног закона³⁸⁵.

У криминализацији НВО најдаље је отишла Мађарска, која не само што је криминализовала активности које су директно усмерене на помоћ мигрантима, већ и активности као што су припрема и дистрибуција информативних материјала и спровођење кампања и заговарања у тој области.³⁸⁶ Према Заједничком мишљењу Венецијанске комисије и ОЕБС/ОДИХР-а, такве мере су установиле нелегитимно мешање у остваривање слободе удруживања, уз осврт на чињеницу да могу постојати околности у којима је пружање „помоћи“ морални императив, или барем морално право³⁸⁷

Случај мигрантске кризе показао је другачији и не баш хуманистички приступ многих европских држава које се формално залажу за највише стандарде у поштовању људских права. У таквој ситуацији, невладине организације показале су солидарност и готово саме остале на бранику части Европе, помажући мигрантима и другим избеглицама, уз пуну свест о последицама таквог деловања као што су стигматизација, кривично процесуирање и прогон од стране ултра-десничарски настројених појединаца и група, наметање различитих административних санкција, хапшења, истраге и затворске казне.³⁸⁸ Мигрантска криза пружа нам још један од доказа да су НВО важне не само за делотворно функционисање демократског система, већ да наступају и као корективни фактор. Мигрантска криза нам пружа и делимичан одговор на питање из првог поглавља о томе могу ли организације цивилног друштва одговорити високим захтевима улоге „савести човечанства“, јер се у овом случају показало да је то могуће.

³⁸⁴ Уместо изоловане примене присилних граничних мера (укључујући криминализацију), која често доводи до промене мигрантске руте а не до смањења проблема кријумчарења, потребан је вишеструки приступ који обухвата могућност регуларне миграције и повећане приступачности редовним путничким документима и процедурама. UNODC, *Global Study on Smuggling of Migrants*, United Nations publication, 2018, p. 12.

³⁸⁵ Expert Council on NGO Law Using Criminal law to Restrict the Work of NGOs Supporting Refugees and other Migrants in Council of Europe Member States, paragraphs 121-126.

³⁸⁶ Члан 353а КЗ Мађарске, омогућавање илегалне миграције.

³⁸⁷ Joint Opinion on the provisions of the so-called “Stop Soros” draft legislative package which directly affect NGOs, 2018

³⁸⁸ О истрагама, хапшењима, кривичном процесуирању, стигматизацији, осветничким актима ултрадесничара, новчаним казнама: Expert Council on NGO Law Using Criminal law to Restrict the Work of NGOs Supporting Refugees and other Migrants in Council of Europe Member States, paragraphs 82. – 113.

7.4. Закључна разматрања

Да би прописи о који су анализирани у претходном одељку били легитимни у демократском друштву, претходно би морале да се спроведу одређене активности у погледу којих су међународни стандарди веома јасни.³⁸⁹ Власти би морале да докажу да су измене у прописима настале на основу објективне процене легитимних циљева у демократском друштву, а да су средства која се користе пропорционална планираним циљевима. У пракси би то значило да било каквом започињању писања нацрта прописа претходи *ex post* и *ex ante* анализа утицаја или истраживање засновано на чврстим доказима (које би показало да ли је у којој мери НВО сектор или делови сектора криминализован), анализа краткорочних ефеката и дугорочних последица донесених одлука по организације које чине сектор (према структури, категорији, циљевима, активностима итд.), избор између више опција јавне политике уз избор најмање инвазивне опције по невладине организације. Подједнако важно, у току целог процеса консултација, невладине организације би морале да буду укључене у израду прописа у истинском партнерском односу, што је такође правило које се у демократском друштву мора поштовати за било који пропис који уређује јавне политике, а нарочито у случајевима када су прописи такви да су НВО примарни субјекти њиховог регулисања.

Ни у једном испитаном случају власти нису обезбедиле постојање нити једног од наведених елемената. Уместо тога, мотиви доношења закона исцрпљивали су се у немуштим објашњењима ограничавања НВО због „политичких активности“,

³⁸⁹Принцип 5 Заједничких смерница, параграф 94: Принцип недискриминације забрањује и директну и индиректну дискриминацију, захтевајући да све особе добију једнаку законску заштиту, и да не смеју бити дискриминисане као последица практичне примене било које мере или радње. Принцип недискриминације такође значи да законодавство и државни органи требају третирати удружења подједнако у погледу прописа који се тичу њиховог оснивања, регистрације (ако је применљиво) и активности. Различито третирање различитих удружења је дискриминаторно ако нема објективно и разумно оправдање, односно ако не тежи *легитимном циљу* или ако нема разумног односа *пропорционалности* између коришћених средстава и планираног циља; Такође, у оквиру Заједничких смерница, принцип 8 Добро управљање законодавством, политикама и праксама које се тичу удружења и принцип 9 Легалност и легитимет ограничења; Став 77 Препоруке: невладине организације би морале бити консултоване приликом израде закона и подзаконских аката који утичу на њихов статус, финансирање и области деловања и став 76 Препоруке: Владини и квази владини механизми на свим нивоима треба да обезбеде ефикасно учешће НВО, без дискриминације у дијалогу и консултацијама о циљевима и одлукама јавне политике. Такво учешће требало би да осигура слободно изражавање различитости мишљења људи о функционисању друштва. Ово учешће и сарадњу треба олакшати обезбеђивањем одговарајућег откривања или приступа званичним информацијама.

„политичких акција“, „утицаја у друштву,“ и „обликовања јавних политика“, због чега су принуђене да штите и очувају националну безбедност од страног политичког утицаја и суверенитет, или спрече криминалне активности (праће новца и финансирање тероризма, кријумчарење људи и тсл.)

Каквим год разлозима власти оправдавале рестриктивно законодавство према НВО, може се закључити, у недостатку ваљаних доказа које би државе у том погледу пружиле, да се ради о изговорима да би се НВО критички настројене према власти онемогућиле у деловању, или да би им се деловање барем знатно отежало. У ту сврху доносе се прописи којима се врши притисак на НВО и на повезана лица (од којих су најважнији донатори) у намери да НВО или спусте свој глас или одустану од својих захтева, или ће у супротном везе са донаторима бити пресечене, а у екстремним случајевима истакнути чланови НВО бити изложени стигматизацији, прогањању и криминализацији. Како је већ закључено, такви прописи не задовољавају ни основне демократске критеријуме и служе као „легално“ али свакако не легитимно средство обрачуна са неистомишљеницима. Заправо, реч је о злоупотреби права зарад постизања политичких циљева, где су закони средство или алат за политичке обрачунае. Власт која доноси такве прописе то чини у циљу сакривања сопствених коруптивних и других незаконитих активности, сакривања информација о сопственом функционисању и спречавања јавног срамоћења у виду скандала услед откривања таквих радњи од стране НВО. Државни системи чији је *modus operandi* политичка корупција једноставно су инкомпатибилни са захтевима које упућују *watchdog* организације и организације које се баве заговарањем у области јавних политика и људских права (*advocacy*). Захтеви усмерени ка контроли рада државних институција и јавних службеника, као што су транспарентност у раду, преиспитивање и захтеви за смањењем дискреционих овлашћења у раду органа јавне управе, позивање на одговорност због учињених пропуста и коруптивних активности, за такве режиме представљају вид притиска који са собом носи опасност по о(п)станак на власти. Одлика коруптивних и ауторитарних власти (системска корупција и ауторитарне тенденције увек иду руку под руку), у данашње време формално демократских режима,

је да на притисак одговарају притиском или репресијом³⁹⁰, те је њихов однос према НВО лакмус за утврђивање праве природе владајућег режима у различитим земљама.

С друге стране, у САД³⁹¹ и у Великој Британији³⁹², земљама „старе демократије“, постоје суштински исти захтеви у погледу регистрације, откривања података о заради чланова органа управљања, извештавања о активностима НВО и природи односа са донаторима.³⁹³ Будући да нико озбиљан данас не преиспитује легитимност демократског система владавине у тим земљама, такви захтеви се у наведеним земљама могу разумети као отелотворење става да „нема демократије за

³⁹⁰ „Укупна штетна реторика јавних службеника, која претходи и прати развој овог Нацрта закона, такође изазива сумњу у *стварне мотиве* мађарских власти на изради нацрта и сугерише да је њихов циљ таргетирање НВО због њихових мишљења.“ Expert Council on NGO law Opinion on the Hungarian Draft Act on the Transparency of Organisations supported from abroad, paragraph 91

³⁹¹ Амерички Foreign Agents Registration Act (FARA) захтева од невладиних организација да се региструју као страни агенти ако се баве политичким активностима, то јест ако делују у политичком или квазиполитичком капацитету, и делују по налогу, захтеву, или под управљањем или контролом страног налогодавца („принципала“). Исто важи и ако „представљају интересе“ страног принципала пред било којом агенцијом или званичником САД. Страни принципал може бити страна влада, страна политичка странка, било која особа ван Сједињених Држава (осим грађана САД-а са пребивалиштем у Сједињеним Државама), и *било који ентитет организован по законима стране државе* или има *главно место своје пословања у страни држави*. Након регистровања, FARA прописује обележавање свих материјала као „информативни материјал“. Страни субјекти који се баве овим активностима у САД морају „периодично обелодањивати свој однос са страним принципалом, као и активности, примања и исплате настале у подршци тим активностима.“ За непоштовање овог прописа максимална казна је до пет година затвора и/или 250 000 долара. Према званичном тумачењу, FARA је важно средство за идентификовање страног утицаја у САД и адресира претње по националну безбедност. У том смислу организована је FARA јединица у оквиру Министарства правде, а грађани који сумњају да било које физичко или правно лице потпада под надлежност овог закона се позивају да то и пријаве.

Званична веб-презентација Министарства правде САД: The United States Department of Justice: <https://www.justice.gov/nsd-fara/frequently-asked-questions>; [14.8.2020.]

³⁹² Комисија за добротворне услуге (Charity Commission) од добротворних организација у Великој Британији захтева информације у погледу: плата и накнада у добротворним установама; прекоморских (overseas) издатака и прихода који долазе изван Велике Британије у оквиру којих су дужне да открију информације о изворима прихода који потичу од: прекоморских влада (overseas governments) или квази владиних тела; прекоморских добротворних организација, невладиних организација или непрофитних организација; других прекоморских институција (на пример донације приватних компанија); појединачних донатора са пребивалиштем у иностранству; непознатих извора. Додатно, добротворне организације са годишњим приходима већим од 25.000 фунти су дужне да пријаве укупну вредност донација примљених од појединаца и институционалних донатора изван Велике Британије, који су више од 25.000 фунти. Добротворне организације са годишњим приходом мањим од 25.000 фунти су у обавези да пријаве ове донације ако износе више од 80% бруто годишњег прихода добротворне организације. У 2018. години, 73% регистрованих добротворних организација у Енглеској и Велсу имало је годишњи приход испод 100,000 фунти.

Вреди напоменути да у Великој Британији организација која се бави политичким активностима, као што је заговарање за промену закона, не може имати статус добротворне организације. Ово правило важи чак и ако се организација бави и другим активностима које су добротворне. Према дефиницији Комисије за добротворне услуге, политичке активности су активности „усмерене на обезбеђивање или супротстављање било којој промени закона или политике или одлука централне владе, локалне власти или других јавних тела, било у земљи или иностранству.“ Conference of iNGOs of the Council of Europe: Civil participation in the decision-making process Fact finding visit to the United Kingdom 20-21 May 2018 & 16 October 2018, Report October 2019.

³⁹³ Што наводе и њихови бивши званичници. У прилог томе: Green, Lloyd: *NGO Disclosure in Ukraine*, 2017, <https://www.newpathway.ca/ngo-disclosure-ukraine/> [14.8.2020.]

непријатеље демократије“ у политичкој борби за глобалну превласт. Свеједно, иста правна аргументација која важи за законодавства Украјине, Мађарске, Русије, Румуније и других земаља које (с мањим или већим „успехом“) ограничавају и гуше слободу удруживања, може се једнако применити и на америчке и британске прописе. Тачно је да амерички FARA није директно уперен против деловања невладиних организација што га разликује од анализираних закона, али чињеница да тај закон дискриминише сва страна физичка и правна лица без разлике (циник би рекао – без дискриминације) не чини га због тога ништа мање дискриминаторним.³⁹⁴ То, између осталог, показује у којој мери тема грађанског удруживања може бити политизована. Како „политичке“ невладине организације стоје у самом центру политизације, може се закључити да оне јесу *de facto* политички субјекти и на националном и на међународном плану.

Нажалост, последице обрачуна са „политичким“ НВО трпи цео сектор. Процентуално посматрано, „политичке“ НВО чине далеко испод 1% свих организација цивилног друштва³⁹⁵ али су оне највидљивије у јавности и имају највећу политичку тежину, те као такве представљају један од већих унутрашњих проблема ауторитарних режима који се скривају иза демократске фасаде. При томе, власти у обрачунавању са њима губе из вида све оне организације које се баве оснаживањем сиромашних и осталих рањивих друштвених категорија, едукацијом, социјалним услугама и многим другим „неполитичким“ активностима које укупно чине убедљиво највећи део активности организација цивилног друштва. Када се доносе рестриктивни прописи тада они, као акти општег дејства, једнако негативно утичу на остваривање циљева свих организација које се финансирају из иностранства или, неvezано од порекла средстава, само прелазе потпуно произвољно одређени имовински цензус.³⁹⁶

³⁹⁴ Није примећено да се у овом погледу доносе резолуције Савета Европе, Уједињених нација и других међународних организација у којима се те земље позивају да отклоне озбиљне, и у основи антидемократске недостатке из свог правног оквира, нити се са истим жаром штити слобода удруживања у контексту надзора над страним финансирањем, финансијским и другим извештавањем и откривањем личних података у тим земљама.

³⁹⁵ Према нашој рачуници, „политичке НВО“ у Србији чине око 0,14% свих организација цивилног друштва.

³⁹⁶ Примера ради, у Украјини делује више од 77 000 удружења, од којих већина има годишњи приход виши од цензуса прописаног новим нацртом украјинског закона, што их квалификује за додатне, из перспективе слободе удруживања и заштите права на приватност врло спорне, захтеве извештавања и откривања података; Venice Commission OSCE/ODIHR Joint Opinion on Draft Law no. 6674 on introducing changes to some legislative acts to ensure public transparency of information on finance activity of public associations and of the use of international technical assistance and on Draft Law no. 6675 on introducing changes to the tax code of Ukraine to ensure public transparency of the financing of public associations and of the use of international technical assistance, 2018, paragraph 20

Последице у виду онемогућавања или сужавања простора за деловање једнако трпе све невладине организације, биле оне „политичке“ или „неполитичке“.

8. Злоупотреба права на удруживање

Уопштено посматрано, могуће је разликовати злоупотребу права на удруживање коју врше три групе субјеката: удружење и његови чланови, трећа лица (криминалне и терористичке организације) и држава то јест власт.

8.1. Злоупотреба права на удруживање од стране удружења: забрана деловања удружења

За разлику од апсолутних људских права где не постоји никаква могућност њиховог ограничавања, слобода удруживања представља релативно право, у односу на које држава може применити мере ограничавања, али под строго прописаним условима. Услови ограничавања садржани су у међународним нормативним инструментима, међу којима са најзначајнији Универзална декларација о људским правима³⁹⁷, Међународни пакт о грађанским и политичким правима³⁹⁸ и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода³⁹⁹, као и у националним уставима.

³⁹⁷ Универзална декларација о људским правима, члан 20.1. Свако има право на слободу мирног окупљања и удруживања. 2. Нико се не може приморати да припада неком удружењу. Члан 29. 2. У вршењу својих права и слобода свако се може подвргнути само оним ограничењима која су предвиђена законом искључиво у циљу обезбеђења потребног признања и поштовања права и слобода других, као и задовољења правичних захтева морала, јавног поретка и општег благостања у демократском друштву

³⁹⁸ Међународни пакт о грађанским и политичким правима (УН, 1966) члан 22.: 1. Свако има право слободног удруживања с другим лицима, укључујући и право да образује синдикате и да им слободно приступа ради заштите својих интереса. 2. коришћење тог права може бити једино предмет ограничења прописаних законом и неопходних у демократском друштву, у интересу националне безбедности или јавне сигурности, јавног поретка, или заштите јавног здравља или морала, или права и слобода других лица. Овај члан неће спречавати да се коришћење овог права од стране припадника оружаних снага и полиције и подвргне законским ограничењима.

³⁹⁹ Европска конвенција за заштиту основних слобода и људских права, члан 11: Слобода окупљања и удруживања 1. Свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања с другима, укључујући право да оснива синдикат и приступи му ради заштите својих интереса. 2. За вршење ових права не смеју се постављати никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других. Овим се чланом не спречава законито ограничавање вршења ових права припадницима оружаних снага, полиције

Забрана деловања удружења је веома деликатно питање, које неминовно поред правних елемената укључује и политичке елементе, уско повезане са питањем да ли треба да има демократије за непријатеље демократије, то јест треба ли и у којој мери дозволити антидемократским групама које злоупотребљавају демократске механизме за своје антидемократске циљеве да несметано делују у демократском друштву.⁴⁰⁰ Задатак је утолико тежи јер у модерно време не постоји ниједна организација која се отворено залаже за неједнакост, дискриминацију или за насилно рушење демократског и уставног поретка једне земље, већ своје праве намере спроводи под кринком активности углавном усмерених на наводну „љубав према сопственом народу или друштвеној групи“, или своје криминалне и друге неприхватљиве активности крије иза, примера ради, „љубави према спорту“. У судској пракси могу се пронаћи примери да удружење има статутарне циљеве формулисане у складу са правним прописима државе, али да његово деловање то ни у ком случају није.⁴⁰¹ Стога, доношењу одлуке о забрани мора претходити озбиљно разматрање не само правних аспеката већ и сагледавање ширег друштвено-политичког контекста заједнице у оквиру којег једно удружење делује.

У Србији, када се спроводи ограничење слободе удруживања то се мора чинити у складу са начелима о сврси ограничења која једнако важе за сва људска и мањинска права: људска и мањинска права зајемчена Уставом могу *законом* бити ограничена ако ограничење *допушта Устав, у сврхе* ради којих га Устав допушта, *у обиму* неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у *суштину* зајемченог права. Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати, а при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о *суштини* права које се ограничава, *важности сврхе ограничења, природи и обиму* ограничења, *односу ограничења са*

или државне управе. Ограничење прописано законом, се тумачи не само у смислу постојања правног основа у домаћем законодавству, већ се односи и на квалитет конкретног закона.

⁴⁰⁰ „Реч је о веома сложеном *правно-политичком питању* из разлога што се оно налази, с једне стране, између оправданости потребе да се штити уставни поредак од насилног рушења, као и да се заштите људске слободе и права, те спречи ширење свих облика мржње и нетрпељивости, а с друге стране, омогућавања несметаног уживања Уставом зајемчене слободе политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и деловања.“ Картаг-Одри, Агнеш: *op. cit.*, стр. 130, (фуснота 175).

⁴⁰¹ Нпр. Случај забрањене „Мађарске гарде“. Одлука ВН број 2007.146; Одлука Уставног суда о забрани Удружења Отачаствени покрет Образ, VII У-249/2009

сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.⁴⁰²

Злоупотреба права на удруживање удружења и његових чланова се у наведеном смислу односи на случајеве када су циљеви или деловање удружења неспојиви са демократским друштвом, односно када су усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима. Уколико је то случај, који уједно представља и границу слободе удруживања, то је разлог за *забрану његовог рада*. Удружењу ће се забранити деловање и ако се утврди да је реч о паравојном или тајном удружењу као и ако се учлани у међународну паравојну или тајну организацију.

Према Уставу РС⁴⁰³ само Уставни суд одлучује о забрани рада удружења (као и политичке странке и синдикалне организације). Упоредно-правно посматрано присутна су и решења када то може учинити редовни суд, али је важно нагласити опште правило да се удружење не може забранити ниједним актом извршне власти. Уставни суд одлучује о забрани рада удружења искључиво на основу предлога Владе (министарства надлежног за послове управе, односно министарства надлежног за област у којој се реализују статутом предвиђени циљеви организације), Републичког јавног тужиоца или органа надлежног за упис у регистар удружења грађана, политичких странака, синдикалних организација, или верских заједница. Када им Уставни суд забрани рад, удружење грађана, политичка странка, синдикална организација, или верска заједница бришу се из одговарајућег регистра даном достављања одлуке Уставног суда надлежном органу. Уколико се ради о забрани тајног или паравојног удружења, Уставни суд може да одреди и мере које су неопходне да се спречи њихово деловање.⁴⁰⁴ О забрани рада удружења уписује се забелешка у Регистру удружења.⁴⁰⁵ Исти услови, процедура и правне последице забране деловања примењују се и на страна удружења.

⁴⁰² Устав РС, члан 20.

⁴⁰³ Устав РС, члан 167. став 3.

⁴⁰⁴ Закон о Уставном суду, чл. 80., 81. и 81а (“Службени гласник РС” бр. 109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС, 103/15 и 40/15 др. закон)

⁴⁰⁵ Закон о удружењима, члан 28.

Одлука Уставног суда о забрани рада удружења се може заснивати на радњама његових чланова, ако постоји веза између тих радњи и деловања удружења или његових циљева, ако се радње заснивају на организованој вољи чланова и ако се према околностима случаја може сматрати да је удружење толерисало радње својих чланова.⁴⁰⁶

Уставни суд Србије у једној својој познатој одлуци признаје да је најтеже утврдити оправданост мешања власти у уживање слободе удруживања. Наиме, Устав Србије не утврђује изричито основе за ограничење слободе удруживања, а изричито утврђује основу за забрану рада удружења. Могућност ограничења слободе удруживања је факултативна и држава процењује да ли је оно умесно, док је забрана удружења "особито осетљиво питање". Оно што је несумњиво јесте да би ограничење слободе удруживања требало да буде изузетак.⁴⁰⁷

Посебан проблем у овом погледу представља питање забране деловања нерегистрованих, неформалних удружења која немају статус правног лица у контексту дејства одлуке о забрани деловања. Постоје мишљења према којима је захтев за забрану тајних и паравојних удружења Уставном суду беспредметан, јер су она већ према слову устава забрањена, па самим тим одлука Уставног суда о забрани не би могла да се изврши, јер се таква удружења не могу брисати из регистра будући да нису у исти ни уписана. Самим тим, одлука Уставног суда не би имала правни, већ декларативни карактер.⁴⁰⁸ Једини случај у коме је постојао захтев за забрану 15 неформалних удружења у Србији је одбачен⁴⁰⁹ из разлога што неформална удружења нису правна лица, нису уписана у регистар, те није могуће избрисати нешто што није

⁴⁰⁶ Закон о удружењима, члан 50. став 2.

⁴⁰⁷ Закључак Уставног суда о одбацивању предлога за забрану "екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења" и то: „ULTRA BOYS, BELGRADE BOYS, ULTRAS, BRIGATE, ALKATRAZ, ЛУДАЦИ – ПАДИНСКА СКЕЛА, ANTI - ROMI, SOUTH FAMILY, HEAD HUNTERS, IRRIDUCIBILI - NBG, SHADOWS, EXTREME BOYS, ЧУВАРИ ЧАСТИ, BRAIN DAMAGE и "UNITED FORCE 1987“. VIIY-279/2009

⁴⁰⁸ Додатно, према овој линији мишљења, уплитање „тако високе судске инстанце“ – Уставног суда у санкционисање тих питања је контрапродуктивно, јер се тиме маргиналним екстремним групама даје већи значај него што заслужују, па би у складу са тим одлуку требало препустити судовима опште и посебне надлежности (аутор погрешно употребљава синтагму „редовни судови“), чиме се степенује санкционисање непријатеља демократије и не даје им се додатни ветар у леђа кроз ничим заслужени публицитет. У погледу давања публицитета, сматрамо да је једнако контрапродуктивно мешати правна питања са питањем одсуства медијске културе.

Јовановић, Милан: Уставна ограничења за злоупотребу демократије, *Уставно ограничење слободе удруживања, Зборник радова*, Београд, Уставни суд Републике Србије, 2010, стр. 91-98.

⁴⁰⁹ Закључак Уставног суда о одбацивању предлога за забрану "екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења" и то: „ULTRA BOYS, BELGRADE BOYS, ULTRAS, BRIGATE, ALKATRAZ, ЛУДАЦИ – ПАДИНСКА СКЕЛА, ANTI - ROMI, SOUTH FAMILY, HEAD HUNTERS, IRRIDUCIBILI - NBG, SHADOWS, EXTREME BOYS, ЧУВАРИ ЧАСТИ, BRAIN DAMAGE и UNITED FORCE 1987“.

ни уписано. Према процесним правилима, Уставни суд може донети одлуку тек после спроведене јавне расправе са циљем излагања ставова и давања потребних обавештења, коју код нерегистрованих удружења није могуће спровести због непостојања заступника удружења. Уставни суд закључује да држава не мора да се бави спорним удружењима већ појединцима који их чине, тако што ће их гонити за кривична дела која су својим деловањем у организацији учинили, што само по себи није спорно.

Међутим, спорно је образложење Уставног суда да је упис у одговарајући регистар *conditio sine qua non* остваривања уставног јемства политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, јер то води неприхватљивом закључку да неформална удружења не само да није могуће забранити, већ и да не уживају никакву правну заштиту као колектив, већ евентуално као појединци унутар правно непрепознатог субјекта. Став Уставног суда да упис у одговарајући регистар има конститутивни карактер чије се дејство састоји у његовом "увођењу" у уставноправни поредак, као посебног субјекта није у складу са принципом добровољности уписа у регистар прописаним Законом о удружењима (члан 4.). Из овог принципа јасно следи да чин уписа у регистар има деклараторно, а не конститутивно дејство. Исти став није сагласан ни са међународним препорукама у овој области. Међународне гаранције слободе удруживања нису ограничене искључиво на удружења са статусом правног лица, већ се такође примењују и на групе неформалног карактера докле год имају више од пролазног постојања. „Могућност оснивања неформалних ентитета неопходна је последица опште слободе таквог удруживања да се одреди основа на којој то чине. Стога, држава није отворена да захтева да се слобода удруживања остварује само оснивањем ентитета са правним субјективитетом.“⁴¹⁰ Такође, Препорука о правном статусу невладиних организација у Европи Савета Европе у ставу 3. изричито наводи да невладине организације могу бити или неформална тела или организације са статусом правног лица.⁴¹¹ Имајући у виду да је потпуно и недвосмислено јасно да неформално удружење ужива правну заштиту, што као неодвојиви корелат подразумева и обавезе, може се закључити да је правно могуће забранити деловање неформалних удружења.

⁴¹⁰ Expert Council on NGO Law First Annual Report, Conditions of Establishment of Non-Governmental Organisations, OING Conf/Exp (2009) 1, paragraph 17.

⁴¹¹ Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe.

Додатно збуњује објашњење Уставног суда, које се не зауставља на елаборацији ефеката конститутивног дејства уписа удружења у регистар, већ иде и корак даље са ставом према коме се нерегистроване организације које нису институционализоване не могу сматрати легалним удружењима, већ тајним организацијама које са аспекта деловања могу представљати завереничке, терористичке, криминалне и сличне групе. С тим у вези, поставља се питање да ли Уставни суд различите нерегистроване грађанске иницијативе, нерегистроване *grassroots* организације и друштвене покрете изједначава са тајним, завереничким, терористичким, криминалним и сличним организацијама.

Истини за вољу, и да је Уставни суд одлучио да забрани деловање „навијачких“ неформалних удружења, у пракси би таква одлука остала без икаквог ефекта. Једино што би у том случају те групе биле обавезне да више не користе стара обележја групе, па није тешко предвидети да би их једноставно заменила новим, док би њихова „пракса“ остала стара, што враћа на тезу непостојања сврсисходности декларативног дејства одлуке о забрани деловања неформалних удружења.

Поред деловања удружења које у себи носи веома висок степен друштвене опасности, постоје и друге, мање друштвено опасне злоупотребе које удружење и његови чланови могу вршити. Реч је о различитим злоупотребама у виду бављења профитном делатношћу преко непрофитног правног лица, скопчаним са пореским и другим прекршајима, привредним преступима и привредним кривичним делима, као што су пореска утаја, превара или проневера, које са собом повлаче грађанску или кривичну одговорност како удружења тако и његових чланова. Процесуирање таквих случајева у надлежности је судова, што представља сасвим одговарајуће степеновање санкционисања из перспективе ранга надлежног суда. У том смислу, не подржава се став да би забрану деловања удружења требало препустити судовима опште и посебне надлежности⁴¹² јер би то нарушило равнотежу у степену санкционисања потпуно различито мотивисаних активности, међусобно неупоредивих по степену штетности у демократском друштву.

⁴¹²Јовановић, Милан: *op. cit.*, стр. 91-98, (фуснота 408).

8.2. Злоупотреба права на удруживање од стране власти

Када власт злоупотребљава право на удруживање, уочавамо злоупотребу инструментализацијом права на удруживање кроз оснивање формално независних удружења, фондација и задужбина. Таква удружења су само у формалном смислу независна а заправо су основана (или инспирирана) и контролирана од стране власти или група блиских власти, те она нису невладине организације, већ владине-невладине организације и најчешће се означавају кроз акроним-оксиморон „GONGO“ (*Government Owned/Organized Non-Governmental Organization*). GONGO је најчешће коришћени термин за описани тип организације чији други називи указују на међусобне разлике у погледу оснивача, инспиратора, оријентације, циљева, стабилности и структуре организације. У употреби је и израз ширег значења, квази-невладина организација „QUANGO“ (*Quasi-Nongovernmental Organization*) и мада су многе владине-невладине организације истовремено и квази-невладине организације, не мора увек постојати знак једнакости између GONGO и QUANGO.⁴¹³ Када су организоване од власти, инспириране или повезане са властима, може се у оквиру GONGO разликовати лична HBO (MONGO - *my own NGO*), HBO организована од стране парламента (PONGO - *parliamentary organized NGO*; овај израз понекада је синоним са MONGO јер може означавати и личну HBO „*personal NGO*“), HBO основана са циљем попуњавања „празнине“ у одређеној друштвеној области (GANGO *gap-filling NGO*), HBO организована од градских власти (CHONGO - *city hall NGO*), HBO организована или инспирирана од стране владе (GRINGO *government run or inspired run NGO*), HBO организована од стране политичке странке (PANGO - *party-affiliated NGO*), HBO организована од стране званичника у пензији (RONGO - *retired officials NGO*) и HBO за једнократну употребу (BRINGO - *brief case NGO* као и COMENGO - *come and go NGO*). Мада то најчешће јесте случај, MONGO, GANGO, BRINGO и COMENGO организације не морају нужно бити увек повезане са властима, већ могу бити усмерене ка лукративним личним интересима или пословним

⁴¹³ QUANGO може бити свака организација која не задовољава било који од критеријума добровољности, независности, непрофитног карактера деловања и постојања заједничког или општег циља који је у складу са јавним интересом. У том смислу, QUANGO може бити и HBO организована од стране донатора (DONGO - *donor organized NGO* и DINGO - *donor international NGO*), HBO организована од стране бизнис-заједнице (BONGO - *business organized NGO*), лична HBO (MONGO - *my own NGO*), HBO усмерена ка финансијским интересима (FINGO - *financially interested NGO*), HBO усмерена ка пословним интересима (BINGO *business interest NGO*) и HBO организована из нечасних порива или интереса (BENGO - *bent/crooked NGO*). Последње наведеним типом QUANGO организације се бавимо у наредној тачки.

интересима одређене интересне групе, и у том случају би потпадале под НВО окренуте ка финансијским интересима и акрониме FINGO (*financially interested NGO*) и BINGO (*business interest NGO*).

Историјски гледано, трагови елемената GONGO организација могу се пронаћи у друштвима осниваним од друштвених елита блиских властима још од Новог века, а једну од првих савремених GONGO организација представља Фондација Ева Перон (*Eva Perón Foundation*), која је била основни модел пружања друштвене помоћи у Аргентини четрдесетих година прошлог века.⁴¹⁴

Мотиви власти за инспирисање, оснивање и подржавање GONGO могу бити различити. Један разлог може бити тежња за утицајем на јавно мњење кроз популаризацију и одбрану ставова власти у погледу планираних активности или одбрана претходно спроведених активности власти. GONGO у том случају наступају као апологете власти, под маском независне невладине организације.

Други разлог може бити тежња за попуњавањем празнине у одређеној друштвеној области, јер не постоје организације које су активне у одређеном домену. У том случају, не мора увек бити реч о злоупотреби, већ формирање или подржавање GONGO може бити израз искрене намере и изворне друштвене потребе повезане са начелима социјалне државе и државе благостања.

Поред тога, оснивање GONGO може бити израз тежње власти да утиче на друштвене и политичке токове у сопственој држави, и као израз спровођења спољне политике, да то чини у другим државама, међународним организацијама, па и на глобалном нивоу. Најпознатија глобална светска GONGO организација настала услед такве спољнополитичке тежње је Национална задужбина за демократију (*NED – National Endowment for Democracy*) формирана 1983. године од стране америчког Конгреса на иницијативу ондашњег председника САД Регана.⁴¹⁵ И на овом месту је

⁴¹⁴ О томе: Viladrich, Anahí; Thompson, A. Andrés: Women and philanthropy in Argentina: from the society of beneficence to Eva Perón, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 7, No. 4, Women and Philanthropy, Springer (1996), p. 336-349.

⁴¹⁵Званични сајт организације наводи да је NED „заоставштина председника Регана“ према чијим речима ова организација представља „институционалну инфраструктуру демократије“. За NED су везане главне институције демократске и републиканске странке: Међународни републикански институт (*International Republican Institute - IRI*), Национални демократски институт за међународне послове (*National Democratic Institute for International Affairs - NDI*), Амерички центар за међународну радничку солидарност (*American Center for International Labor Solidarity – „Solidarity Center“*) и Центар за међународна приватна предузећа (*Center for International Private Enterprise - CIPE*), што сведочи о трајној опредељености спољне политике САД у погледу мисије и деловања NED. Чланови првог Борда

неопходно правити разлику у циљевима организације. За разлику од NED који има за циљ „ширење демократије“ са деловањем у преко 90 земаља (политички циљ *par excellence*), друга веома позната организација у западном свету која је такође GONGO, канадска организација за младе *Katimavik*,⁴¹⁶ за свој циљ деловања има помоћ младима, сиромашнима и канадским староседеоцима-домороцима. Једна од последица деловања *Katimavik*-а је и та да се никада није поставило питање постојања прикривених претензија или циљева ове организације, нити је ико сматра за вештачки индуковану творевину.

Још један мотив за оснивање GONGO организација је преусмеравање средстава која долазе из програма међународне развојне помоћи са аутентичних невладиних организација на организације блиске власти и владајућим круговима. Овде је реч о класичном примеру коруптивног понашања, али будући да се то чини од стране владајућег режима и особа блиских власти, такве коруптивне шеме по правилу не добијају судски епилог, већ за последицу имају укидање или смањивање помоћи, која по правилу погађа комплетан невладин сектор.⁴¹⁷

GONGO организације присутне су широм света⁴¹⁸ и у највећем броју случајева треба их перципирати као алат бивших и актуелних (махом репресивних) власти у

директора били су страначки активисти, представници америчке радничке, пословне и образовне заједнице, стручњаци за спољну политику и два члана Конгреса. Данас, међу члановима Борда директора доминирају амбасадори, конгресмени и сенатори. <https://www.ned.org/about-the-national-endowment-for-democracy>; [01.09.2020.]

Према Аврамов, за разлику од NED, који делује *строго* и *непосредно политички*, Америчка агенција за међународни развој (USAID) „остварује политичке циљеве (САД) *посредно* кроз давање економске помоћи за бржи развој цивилног друштва и демократије.“ У циљу координације активности на различитим нивоима деловања и преко разних фондација, САД су основале Међународни центар за непрофитно право (International Center for Non-Profit Law - ICNL). Аврамов, Смиља *op. cit.*, стр. 75-76, (фуснота 21).

⁴¹⁶ Основана 1977. године од стране Жак Ебера (Jacques Hebert) и уз помоћ тада актуелног премијера Канаде Пјер Трудоа (Pierre Elliot Trudeau).

⁴¹⁷ У Србији је наводно у најмање два наврата након 2000. године, странка на власти у кратком временском периоду основала неколико стотина фантомских удружења (пример за подврсту PANGO - party-affiliated NGO), са циљем пребацивања јавних средстава које се додељују путем јавног конкурса за програме и пројекте од јавног интереса на новооснована партијска удружења. Пре 2000. године за коруптивним шемама те врсте није било ни потребе, будући да су средства друштвеним организацијама и удружењима била распоређивана без спровођења јавног конкурса, и фактички „даривана“ одговарајућом одлуком на основу дискреционе оцене представника власти на различитим нивоима. Међутим, осим новинских натписа на ову тему, другог епизога није било. Напомињемо да у овим случајевима порекло средстава није међународна развојна помоћ, већ буџет Србије, чиме се издваја деловање GONGO у још једном појавном облику – у односу на порекло средстава.

⁴¹⁸ Примери GONGO могу се пронаћи на свим меридијанима – САД, Канада, Венецуела, Русија, Кина, Судан, Турска, Кина, Куба, Азербејџан, Киргистан, Француска, Тунис, Албанија итд.

циљу вршења утицаја на друштвено-политичке токове у складу са њиховим интересима.⁴¹⁹

У сваком случају, важно је нагласити да такве организације нису настале „одоздо“ као израз тежње организованих грађана, што је кључна разлика у односу на аутентичне невладине организације. Друга важна ствар у вези са GONGO је да су циљеви тих организација у убедљиво највећем броју случајева дневно-политички.⁴²⁰ Самим тим, услед недостатка једног од фундаменталних елемената невладине организације – независности, оне не могу имати ни легитимитет, или као у случају NED – инструмента америчке спољне политике, нема консензуса да легитимитет постоји.⁴²¹

8.3. Злоупотреба права на удруживање од стране трећих лица

Злоупотреба права на удруживање од стране трећих лица подразумева инструментализацију удружења, коришћење удружења као алата за спровођење незаконитих активности, у првом реду криминалних, од стране различитих криминалних и терористичких организација. Те активности се махом тичу кривичних дела прања новца и финансирања тероризма.

Организације које служе интересима криминалних и терористичких организација називају се општим акронимом „BENGO“ (НВО организована из нечасних порива или интереса - *bent/crooked NGO*). У оквиру BENGO могу се даље разликовати НВО повезане са мафијом (MANGO - *Mafia-affiliated NGO*), НВО

⁴¹⁹ Нпр. Фондација Хејдар Алијев (Heydar Aliyev Foundation) на чијем је челу супруга актуелног председника Азербејџана; Савез за женска питања Мјанмара (Myanmar Women's Affairs Federation) предвођен супругама водећих генерала бурманске војне хунте; Суданска Организација за људска права (Sudanese Human Rights Organization); Удружење некомерцијалних и невладиних организација у Киргистану (Association of Non-commercial and Nongovernmental Organizations), које је 2003. године поднело петицију за реизбор Аскара Акајева; Chongryon, савез удружења северно-корејских резидената у Јапану, чије су чланице јапанске власти оптужиле за кријумчарење технологије наоружања, трговину фармацеутским производима, усмеравање стотина милиона долара у сумњиве сврхе, као и за организовање масовне пропагандне акције у име званичног Пјонгјанга; Боливарски кругови (Bolivarian Circles). Naím., Moisés: *Democracy's Dangerous Impostors*, Washington post, 2007. <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/20/AR2007042001594.html>

⁴²⁰ Организације попут Katimavik-а су изузетак, а не правило.

⁴²¹ Нпр. у Русији се активности NED перципирају као субверзивне и анти-руске, док се у Кини таква подршка промоцији демократије сматра „самоуслужном, принудном и неморалном“. *Ibid.* У Србији су присутна мишљења да је NED својим активностима допринео оружаном сукобу у Југославији.

организоване од стране мафије (MONGO - *Mafia organized NGO*), као и НВО организоване или повезане са другим криминалним групама које немају специфичну организациону структуру мафије. У погледу организација које служе интересима терористичких организација, у теорији још није скован термин за врсту НВО организовану или повезану са терористичким групама, па би се следећи исту логику, могле назвати TONGO (*Terrorist organized NGO*) и TANGO (*Terrorist-affiliated NGO*).

У циљу спречавања прања новца и финансирања тероризма, 1989. године на самиту Г7⁴²² у Француској основана је Ударна група за финансијске акције FATF (*Financial Action Task Force*), глобално међувладино тело састављено од више од 200 земаља, које поставља међународне стандарде са циљем спречавања наведених криминалних активности и ради на стварању политичке воље неопходне за спровођење националних законодавних и регулаторних реформи у овим областима. У ту сврху, FATF је развио сопствене препоруке (FATF Recommendations), односно стандарде који представљају глобални одговор у превенцији организованог криминала, корупције и тероризма. Наведене препоруке су основ за мониторинг земаља у погледу усклађености националних законодавстава са FATF препорукама.

Од укупно 40 FATF препорука за ово истраживање је од значаја Препорука 8 – мере усмерене на спречавање злоупотребе непрофитних организација⁴²³: Земље би требало да размотре адекватност закона и прописа који се односе на непрофитне организације за које је држава утврдила да су подложне злоупотреби финансирања тероризма. Земље би требало да примене усмерене и пропорционалне мере, у складу са проценом ризика на такве непрофитне организације како би их заштитиле од злоупотребе финансирања тероризма, укључујући: (а) терористичке организације које се представљају као легитимни ентитети; (б) искоришћавање легитимних ентитета као проводника за финансирање тероризма, укључујући и у сврху избегавања мера

⁴²² Лидери Групе 7 који су основали FATF: Jacques Delors (Европска комисија), Ciriaco De Mita (Италија), Margaret Thatcher (Велика Британија), George Bush (САД), François Mitterrand (Француска), Helmut Kohl (Немачка), Brian Mulroney (Канада) и Sosuke Uno (Јапан); [https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF30-\(1989-2019\).pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF30-(1989-2019).pdf) [02.05.2020.]

⁴²³ FATF је за своје потребе дефинисао непрофитну организацију у функционалном смислу, не на основу непрофитног карактера деловања организације, већ на основу карактеристика и активности организације које је доводе у ризик злоупотребе финансирања тероризма: непрофитна организација је правно лице, аранжман или организација која се првенствено бави прикупљањем или расподелом средстава у сврхе као што су добротворне, верске, културне, образовне, друштвене или братске, или обавља друге врсте „добрих дела“. FATF је изричит да се Препорука 8 не односи на „цео непрофитни универзум“. Интерпретативна нота за препоруку 8. FATF Recommendations, Interpretative note to Recommendation 8., 2019.

замрзавања имовине; и (ц) прикривање или замагљивање тајног преусмеравања средстава терористичким организацијама намењених за легитимне сврхе.

Иако је Препорука 8 намењена решавању проблема посебне рањивости на финансирање тероризма, непрофитне организације се суочавају и са другим ризицима који се односе на праће новца, превару, корупцију и утају пореза. У том смислу, мере за заштиту од наведених криминалних радњи могу бити корисне и у ублажавању ризика од тероризма⁴²⁴, те у том смислу могу бити сматране комплементарним и тумачене као делови једне целине.

FATF у свим релевантним документима истиче да ризик није једнак за све организације, те треба правити разлику у односу на организације које су у високом и ниском ризику, као и у односу на организације где нема ризика.⁴²⁵ Студија FATF Ризик од терористичке злоупотребе непрофитних организација (*Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*) из 2014. године уочава корелацију између типа активности организације и ризика, и закључује да су у највећем ризику од финансирања тероризма организације које се баве услугама у области становања, социјалних услуга, образовања и здравствене заштите. Насупрот томе, ризик не постоји код организација које делују у области спорта и рекреације, уметности и културе, представљања интереса и заговарања. Даље, ни ризик код прве групе организација није једнак: највећи ризик је код организација које су „у непосредној близини активне терористичке претње“ а) у области конфликта где постоји активна терористичка претња и б) у земљи где не постоји конфликт већ популација која је активно циљана за подршку и заштиту од стране терориста. Основни критеријуми за утврђивање које су непрофитне организације у већем ризику су вредност ресурса којима располажу и близина активне терористичке претње.⁴²⁶

Наведена студија издваја пет категорија злоупотреба са којима се може суочити непрофитна организација: преусмеравање средстава кроз оперативне и финансијске процесе непрофитне организације; свесно или несвесно одржавање везе са терористичком организацијом која води вишеструким злоупотребама; злоупотреба у циљу подршке регрутовању од стране терористичких организација; злоупотреба

⁴²⁴FATF Best Practices Combating the Abuse of Non-profit Organisations (Recommendation 8) (2015)

⁴²⁵ Да би постојао ризик, морају бити присутни и претња и рањивост организације. Ризик је способност претње да искористи рањивост. *Ibid.*

⁴²⁶ FATF Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations (2014), p. 6.

програмирања, када је проток ресурса легитиман а злоупотреба се јавља на месту испоруке програма; злоупотреба путем лажног представљања, када терористичке организације оснивају „лажне“ непрофитне организације или се лажно представљају као промотери „добрих дела“ како би обманули донатора у циљу пружања подршке.⁴²⁷

У складу са Интерпретативном нотом за Препоруку 8, државе не могу заузети идентичан приступ према свим непрофитним организацијама, већ морају деловати флексибилно и вишестрано, на основу претходно спроведене процене ризика и уз разумевање разноликости сектора, у складу са обавезом поштовања Повеље Уједињених нација и међународног права људских права. Документ Најбоље праксе борбе против злоупотребе непрофитних организација додатно наглашава да су државе обавезне да промовишу поштовање основних људских права и слобода, као што су слобода изражавања, вероисповести или уверења, слобода мирног окупљања и удруживања, са позивањем на поједине чланове Универзалне декларације о људским правима и Међународног пакта о грађанским и политичким правима⁴²⁸. Мере које држава предузима морају бити ефикасне и пропорционалне идентификованом ризику, као и фокусиране – у смислу да не обесхрабрују или прекидају легитимне добротворне активности.

Ефикасан приступ овом проблему обухвата кумулативно четири врсте мера. То су: (а) континуирани досег (*sustained outreach*)⁴²⁹, (б) циљани надзор заснован на процени ризика⁴³⁰, (ц) ефикасна истрага и прикупљање информација⁴³¹ и (д) ефикасни механизми међународне сарадње⁴³².

⁴²⁷ *Ibid.*, р. 5.

⁴²⁸ FATF Best practices combating the abuse of non-profit organisations (Recommendation 8), р. 15-16. (2015)

⁴²⁹ Постојање јасних политике за унапређење одговорности, интегритета и поверења јавности у администрирање и управљање непрофитним организацијама; Развијање едукативних програма намењених непрофитним организацијама и донаторској заједници; Развијање најбољих пракси; Охрабривање непрофитних организација да врше трансакције кроз регулисане финансијске канале.

⁴³⁰ Мере се примењују на основу претходно спроведене процене ризика; Ризици по сектор се периодично анализирају и ревидирају; Примењују се делотворне, сразмерне и одвраћајуће санкције према непрофитним организацијама или особама које наступају у њихово име које могу укључивати замрзавање средстава на рачуну, уклањање повереника и заступника, новчане казне, одузимање сертификата, лиценце и брисање из регистра. Наведене мере не преклудирају паралелну грађанску и кривичну одговорност.

⁴³¹ Делотворна сарадња, координација и размена информација између свих надлежних органа; Постојање експертизе за истрагу ове врсте и способности за испитивање осумњичене непрофитне организације; Пун приступ информацијама о управљању организацију, укључујући и информације о финансијама и програмима, у току истраге; Успостављање одговарајућих механизма који обезбеђују да у случају постојања сумње или основа сумње да: (1) је непрофитна организација умешана у злоупотребу финансирања тероризма и/ или је параван за прикупљање средстава од стране терористичке организације; (2) се непрофитна организација користи као канал за финансирање тероризма, укључујући

У погледу тачке (б), Препорука у виду *примера* наводи мере које могу бити у целини или делимично предузете према непрофитној организацији, на основу *претходно идентификованих ризика*: (а) захтев да се организација лиценцира за одређену делатност или региструје и да се та информација обзнани надлежном органу или јавности; (б) захтев за пружањем информација надлежном органу и јавности о сврси и циљевима активности организације, особама које контролишу или усмеравају активности организације укључујући чланове борда, поверенике и запослене; (в) захтев за издавањем годишњих финансијских извештаја са детаљним приказом прихода и расхода; (г) захтев за постојањем одговарајућих контролних механизма који обезбеђују да су средства добијена и утрошена у складу са сврхом и циљевима организације; (д) захтев да организација употреби разумне мере којима се потврђује идентитет, акредитиви и углед корисника и сарадника организације као и да те особе нису повезане са добротворним фондовима који се користе за подршку терористима или терористичким организацијама; (ђ) захтев да организација документује идентитет значајнијих донатора; (е) захтев да организација најмање пет година води довољно детаљне евиденције домаћих и међународних трансакција које потврђују да су средства примљена и потрошена на начин који је у складу са сврхом и циљевима организације, као и да такве евиденције ставе на располагање надлежним органима. Овај захтев односи се и на тачке (б) и (в); (ж) захтев да, тамо где је то прикладно, евиденције добротворних активности и финансијског пословања организације буду доступне јавности.

Не спорећи легитимне интересе одбране националне безбедности, суверености, борбе против финансирања тероризма и спречавања прања новца, није могуће не приметити да управо последње наведени захтеви чине саму срж измена или доношења нових прописа земаља, наведених у делу посвећеном ограничавању слободе удруживања. Када се имају у виду сви горе описане захтеви и елементи који морају претходити мерама из тачке (б), уз обавезу државе да имплементира и друге, једнако значајне мере, а нарочито имајући у виду непостојање ризика на злоупотребу финансирања тероризма код организација које делују у области представљања

у сврху избегавања мера замрзавања имовине или других облика подршке тероризму; или (3) прикрива или замагљује тајно усмеравање средстава намењених у легитимне сврхе, али преусмерених у корист терориста или терористичких организација, да се ове информације најхитније проследи надлежним органима, ради предузимања превентивних или истражних радњи.

⁴³² Постојање капацитета за делотворан одговор на међународне захтеве за информацијама о одређеној непрофитној организацији; Идентификовање контакт-тачка и процедура за одговор на међународне захтеве за информацијама.

интереса и заговарања, постаје још јасније да су активности тих држава ништа друго до, према речима Венецијанске комисије, изговор за контролу невладиних организација или за ограничење њихове могућности да обављају своју легитимну делатност.⁴³³

⁴³³ Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions on Freedom of Association*, CDL-PI (2014)004

ПОГЛАВЉЕ III

ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА УЧЕШЋЕ У УПРАВЉАЊУ ЈАВНИМ ПОСЛОВИМА

1. Право на учешће у управљању јавним пословима

Право на учешће у управљању јавним пословима је у међународним документима као и у појединим европским уставима гарантовано право.⁴³⁴ Многи уставни не предвиђају *explicite* право на учешће у управљању јавним пословима, већ се ово право с једне стране изводи из уставних начела којим се јавна управа руководи у свом раду, а са друге стране из начела суверености народа.⁴³⁵ Поред тога, ово право се може извести и из јавног интереса да одлуке које се у једном друштву доносе буду квалитетне, праведне и легитимне. Право на учешће у управљању јавним пословима гарантује се и међународним нормативним инструментима. У Уставу Србије, ово право се исказује у два вида: у првом виду, тиче се активног и пасивног бирачког права, то јест грађана да под једнаким условима буду бирани у јавне службе и на јавне функције. У другом виду тиче се права грађана да заступају и бране своје легитимне интересе кроз учешће у процесу доношења одлука и да контролишу њихово спровођење. Устав не прописује ближе садржај овог права нити како се оно спроводи. Иако није експлицитно наведено, да би то учешће имало смисла, то јест да се ово право не би

⁴³⁴ Према члану 53. Устава Републике Србије, „грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције“.

Хрватски Устав (члан 44.) има готово идентичну формулацију: „Сваки држављанин Републике Хрватске има право, под једнаким увјетима, судјеловати у обављању јавних послова и бити примљен у јавне службе“ уз разлику што хрватски устав говори о држављанима а српски о грађанима. Из тог разликовања упитно је да ли устав Хрватске допушта страним удружењима и не-држављанима Хрватске учешће у управљању јавним пословима, схваћеном као изведено право у другом горе наведеном виду.

Неуобичајену уставну одредбу садржи (иначе упоредно по много чему необичан) португалски устав (члан 267. став 1): „Јавна управа ће бити устројена на такав начин да избегне бирократизацију, приближи одељења и службе локалном становништву и обезбеди да заинтересоване стране учествују у њеном ефикасном управљању, посебно путем јавних удружења, организација становника и других облика демократског представљања.“ Став 3 прецизира: „Јавна удружења могу се оснивати само ради испуњавања одређених потреба, не могу вршити посебне функције синдиката и морају се организовати интерно на основу поштовања права њихових чланова и демократског формирања њихових органа.“

⁴³⁵ Устав РС, члан 2.: Сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника. Ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана.

свело само на бирачко право, заинтересовани грађани могу своје право да користе увек када сматрају за потребно. Другим речима, грађани нису чином гласања за једну или другу политичку опцију дали бланко мандат власти да до наредних избора чини шта јој се прохте, напротив. Како свако право има као корелат обавезу, власт је дужна да грађанима омогући уживање тог права. То је један од основа партиципативне демократије, односно грађанске партиципације. Деловање организација цивилног друштва је у директној вези са идејом партиципативне демократије, која се из ове перспективе заснива на учешћу грађана у јавним пословима, као месту где се слобода удруживања и наведено право сусрећу и стварају нови квалитет и нове релације. У делу посвећеном партиципативној демократији, констатовано је да је ово право, иако усмерено ка грађанину као појединцу, у пракси готово неспроводиво уколико се ужива као лично, а не као колективно право. Институти непосредне демократије, формално доступни свим грађанима, у пракси су далеко од могућности уживања без посредника – организација цивилног друштва и политичких странака. Наведени прилаз може се окарактерисати као прилаз „одоздо“.

Друга страна медаље, то јест други концепцијски прилаз проблему полази из државног угла („одозго“) „доброг управљања“ или „добре владавине“ (good governance), о чему постоји обимна литература која проблем осветљава из различитих нивоа управљања (локални, регионални, национални, међународни, глобални ниво) као и различитих секторских углова. Поред тога, добро управљање се посматра и из перспективе унутрашње организације недржавних актера, што је из перспективе унутрашњег устројства организација цивилног друштва анализирано у поглављу Партиципативна демократија и организације цивилног друштва.

У теорији се могу пронаћи различити називи за добро управљање, описно одређени као кружни⁴³⁶, не-хијерархијски,⁴³⁷ или хоризонтални модел владавине, који кроз сличне концепцијске прилазе говоре о кључним елементима доброг управљања.⁴³⁸

⁴³⁶ У ЕУ терминологији разликује се линеарни и кружни модел управљања.

⁴³⁷ Као нпр. у књизи: Börzel, A. Tanja: *Coping with accession to the European Union, New Modes of Environmental Governance*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2009.

⁴³⁸ Децентрализација је у теорији један од неспорних услова који доприноси добром управљању. Релативно скоро појавила су се и другачија мишљења, која искључују децентрализацију а наглашавају инклузивност и ауторитативност институција као кључне за добро управљање, које настаје када су политичке енергије фокусиране ка центру, уз напомену да је реч о политикама на националном нивоу. О томе: Gerring, John; Thacker, C. Strom: *A Centripetal Theory of Democratic Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

„Данас постоји широки консензус да добро управљање захтева и јаку државу и јако цивилно друштво. Организације цивилног друштва доприносе добром управљању на четири основна начина: (а) неговањем грађанских врлина и понашања; (б) омогућавањем простора за јавну расправу и преговоре; (в) проверавајући (*checking*) моћ државе и (г) доприносећи или обављајући функције управљања. Путем ових средстава, цивилно друштво доприноси сваком од кључних елемената доброг управљања: транспарентности, партиципацији, респонзивности, делотворности, једнакости, одговорности и владавине права.“⁴³⁹

2. Међународни инструменти за учешће у управљању јавним пословима

2.1. Нормативни инструменти Уједињених нација, Европске Уније и Савета Европе

Међународни пакт о грађанским и политичким правима УН, у члану 25, став 1. прописује да сваки грађанин има право и могућности да *без неразумних ограничења* учествује у вођењу јавних послова, било непосредно било преко слободно изабраних представника. Важно је нагласити да ово право није неограничено и да се одређена ограничења могу (и морају) прописати, али она не могу бити таква да грађанина фактички онемогућавају у коришћењу овог права. Право на учешће у јавним пословима гарантује се и другим конвенцијама специфицираним за одређене области.⁴⁴⁰

На нивоу Европске Уније, најзначајнији документи за учешће у управљању јавним пословима су: Лисабонски уговор⁴⁴¹ (2007); Уговор о функционисању Европске уније, Комисија и невладине организације: изградња снажнијег партнерства;⁴⁴² Бела књига о европском управљању (2001, Европска Комисија);⁴⁴³ Зелена књига “Европска

⁴³⁹ Malena, Carmen: Good Governance and Civil Society, CIVICUS Participatory Governance Program, Stoneham, QC, Canada, у књизи Anheier, K. Helmut; Toepler, Stefan: *International Encyclopedia of Civil Society*, Regina List (Eds), New York, Springer, 2010, p. 783.

⁴⁴⁰ Нпр. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) (1998), чланови 1., 2., 4. и 5.

⁴⁴¹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union 2010 /c 83/01

⁴⁴² Commission Discussion Paper of 2000: “The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership“, COM (2000) 11 final

⁴⁴³ The Commission White Paper on European Governance 2001, COM (2001) 428 final.

иницијатива за транспарентност“;⁴⁴⁴ Комуникација Европске комисије: Ка ојачаној култури консултација и дијалога – Општи принципи и минимални стандарди за консултације заинтересованих страна;⁴⁴⁵ Смернице за израду процене утицаја⁴⁴⁶ (2005, Европска Комисија); Уредба о грађанској иницијативи⁴⁴⁷ и Агенда за бољу регулацију.⁴⁴⁸ Из перспективе спољних послова ЕУ, најзначајнија документа су Комуникација Европске комисије – Сарадња са цивилним друштвом (2012)⁴⁴⁹ и Смернице за подршку организацијама цивилног друштва у земљама проширења за период 2014-2020. године⁴⁵⁰. Наведени акти се детаљно анализирају у поглављу посвећеном правном и институционалном оквиру Европске Уније.

Од нарочитог значаја за управљање јавним пословима у оквиру држава чланица Савета Европе су нормативни инструменти донети од стране ове међународне организације. Прописи Савета Европе у овом домену представљају руководеће стандарде за прописе националних држава-чланица, и самим тим од великог значаја су и за Србију⁴⁵¹.

⁴⁴⁴ Communication from the Commission - Green Paper “European Transparency initiative”, COM (2006) 194, final.

⁴⁴⁵ Communication from the commission: “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.

⁴⁴⁶ Impact Assessment Guidelines, SEC (2005),791.

⁴⁴⁷ Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the European citizens' initiative.

⁴⁴⁸ Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions better regulation for better results - an EU agenda COM (2015) 0215 final..

⁴⁴⁹ Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations, COM (2012) 0492, final.

⁴⁵⁰ Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020, DG Enlargement, 14.10.2013.

⁴⁵¹ Следећи Европску повељу о локалној самоуправи из 1985. године (Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 70/2007) и Додатни протокол Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти (Закон о потврђивању Додатног протокола Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 8/2018) као и Препоруку Комитета министара државама чланицама о учешћу грађана у јавном животу на локалном нивоу (Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life), Србија је конципирала измене Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18.).

На основу Препоруке Комитета министара о правном статусу невладиних организација у Европи (2007) израђен је Закон о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 - др. закон) и Закон о фондацијама и задужбинама („Службени гласник РС“, бр. 88/2010, 99/2011 - др. закон и 44/2018 - др. закон).

Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука (2009) основ је за доношење Смерница за учешће организација цивилног друштва у процесу доношења прописа („Службени гласник РС“, број 90/14), Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС“, број 30/2018),

Савет Европе усвојио је низ правних аката од значаја за учешће у управљању јавним пословима, од којих су за наш предмет истраживања најважнији: Европска конвенција о људским правима и основним слободама (слобода изражавања (члан 10.) и слобода окупљања и удруживања (члан 11.)), Европска повеља о локалној самоуправи и Додатни протокол Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти, Препорука Савета министара државама чланицама о учешћу грађана у јавном животу на локалном нивоу (2001), Препорука Комитета министара о правном статусу невладиних организација у Европи, на основу које је касније донет и Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука (2009). Поред тога, Савет Европе донео је и друге акте који се у посредном смислу могу повезати са правом на учествовање грађана у јавним пословима, а који немају у свом фокусу организације цивилног друштва. То су Европска повеља о локалној самоуправи из 1985. године, Европска повеља о учествовању омладине у јавном животу на локалном и регионалном нивоу као и низ других секторских Препорука Комитета министара Савета Европе.⁴⁵²

Препорука Савета министара државама чланицама о учешћу грађана у јавном животу на локалном нивоу (2001)⁴⁵³ донета је 2001. године, чиме је замењена претходна Препорука Савета министара државама чланицама о учешћу на локалном нивоу из 1981. године. (Recommendation No. R (81) 18 of the Committee of Ministers). Препорука дефинише основне принципе демократског учешћа у локалним политикама, затим кораке и мере које треба предузети у погледу система представничке демократије и учешћа на локалним изборима, кораке и мере које треба предузети ради охрабривања непосредног учешћа јавности у процесу доношења одлука на локалном нивоу и управљању јавним пословима као и кораке и мере које треба предузети ради охрабривања категорија становништва које из различитих разлога имају веће потешкоће да остваре своје учешће. У Препоруци се признаје значајна улога удружења, формалних и неформалних, и подстиче њихово јачање као „*кључних*

Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС“, број 8 /2019), Закона о измени и допуни Закона о државној управи („Службени гласник РС“ бр. 47/18), Правилника о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта и закона и других прописа и аката ("Службени гласник РС", број 51/2019).

⁴⁵² Као нпр: Recommendation Rec (2000)5 on the development of structures for citizen and patient participation in the decision-making process affecting health care; Recommendation Rec (2002)12 of the Committee of Ministers to member states on education for democratic citizenship.

⁴⁵³ Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life.

партнера у развоју и одржавању културе партиципације и као покретачке снаге у практичној примени демократске партиципације“.⁴⁵⁴ Ова је препорука резултирала усвајањем Додатног протокола Европске повеље о локалној самоуправи о учешћу грађана, који је ратификовала и Србија.

Препорука Комитета министара о правном статусу невладиних организација у Европи⁴⁵⁵ донета 2007. године, је како је већ наведено камен темељац функционисања невладиних организација у Европи. Препорука дефинише основне принципе деловања невладиних организација - правила оснивања, садржину статута, чланство, начин стицања својства правног лица, руководство организације, прикупљање средстава од стране НВО, имовина НВО, одговорност, надзор над радом. Посебан одељак је посвећен учешћу НВО у процесу доношења одлука.⁴⁵⁶ Препорука СЕ детаљно је обрађена у делу Правни аспекти статуса удружења.

Имплементација Препоруке од стране држава чланица се прати од стране Експертског савета за право о невладиним организацијама, који путем мисија прикупљања чињеница („fact finding“ мисије) у државама чланицама утврђује да ли се и у којој мери Препорука поштује. На основу степена поштовања Препоруке утврђује се да ли у односној држави постоји подстицајно окружење за развој цивилног друштва и у складу са налазима се издају препоруке држави како да коригује правни оквир или промени праксу поступања. Питања којим се Експертски савет бави најчешће су: како функционише сарадња између НВО и доносилаца одлука, постоји ли подстицајно окружење за деловање НВО, на који начин и у којим фазама процеса доношења одлука су НВО консултоване, да ли су консултације сврсисходне и како се њихов квалитет може побољшати.

Текст препоруке је разрађен 2009. године кроз Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука.

⁴⁵⁴ На основу овог документа Стална конференција градова и општина (СКГО) је 2006.године донела Препоруку о непосредном учешћу грађана у јавном животу на локалном нивоу којом је уједно позвана и Влада Републике Србије да усвоји националну политику за непосредно учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу.

⁴⁵⁵ Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe (CM/Rec (2007)14).

⁴⁵⁶ Препорука СЕ, став 76. предвиђа се да Владе и квазивладина тела на свим нивоима власти треба да обезбеде ефикасно и равноправно учешће ОЦД у дијалогу и консултацијама о циљевима и одговарајућим одлукама из домена јавне политике.

2.2. Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука

Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука (у даљем тексту: Кодекс) усвојен је на Конференцији међународних невладиних организација Савета Европе (*INGO Conference of the Council of Europe*, у даљем тексту Конференција INGOs) 1. октобра 2009. године. Након тога, Декларацијом Савета Европе од 21. октобра 2009. године, Кодекс је означен као „референтни документ и база за могући даљи развој оквира оснаживања грађана у погледу укључивања у спровођење јавних послова у европским земљама.“ Овај документ није кодекс у свом изворном значењу, будући да не представља скуп материјалних и процесних правила. Пре би се могао окарактерисати као водич кроз сам процес учешћа. Формално-правно посматрано, Кодекс није обавезујући, не прописује правила и не предвиђа посебне механизме за његово спровођење. Ипак, његов практични значај је огроман, будући да (заједно са Препоруком Комитета министара о правном статусу невладиних организација у Европи чији је интегрални део) истовремено представља инструмент помоћу којег се државе чланице Савета Европе политичким средствима притиска могу приволети да даље развијају свој правни оквир и праксу у правцу стварања амбијента у друштву који је подстицајан за деловање НВО.⁴⁵⁷

Кодекс представља инструмент намењен једнако доносиоцима одлука и организованом цивилном друштву. Према томе, једна циљна група су националне НВО, укључујући регионалне и локалне организације у државама чланицама Савета Европе и Белорусији, као и организације на европском и међународном нивоу. Друга циљна група су државне институције – парламент, влада и јавна управа на локалном, регионалном и националном нивоу.⁴⁵⁸

Кодекс разликује нивое учешћа у процесу доношења одлука, кораке у процесу доношења одлука и нуди алате и механизме који се могу применити у било којој фази процеса учешћа.

⁴⁵⁷ Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука, Уводни део: „Овај инструмент треба да има и имаће политичке реперкусије. Он ће дати подстицај и потпору садашњем тренду међу локалним, регионалним и националним властима да се консултују и сарађују са цивилним друштвом у увођењу савремених алатки у демократско управљање, и истовремено продубљују учешће грађана у јавном животу.“

⁴⁵⁸ „Крајњи циљ (Кодекса) је да олакша међусобне односе (између НВО и државних институција) и да повећа оснаживање грађана и њихово учешће у демократским процесима на локалном, регионалном и националном нивоу (...) тако што ће се на европском нивоу дефинисати сет општих принципа, смерница, оруђа и механизма за грађанско учешће у политичким процесима доношења одлука.“

2.2.1. Нивои учешћа

У погледу нивоа учешћа, постоје четири степена партиципације, који варирају од најнижег до највишег степена. То су: информација, консултација, дијалог и партнерство, при чему је информисање најнижи степен а партнерство највиши.

Приступ релевантним *информацијама* је најнижи ниво учествовања НВО и *conditio sine qua non* свих осталих нивоа учешћа, као и корака у процесу доношења одлука. То је једносмеран процес који се састоји у томе да државна институција дели са НВО информације које поседује, али не очекује нити тражи било какву повратну информацију од НВО или партиципацију у процесу. Може се разликовати добровољно пружање информација и пружање информација на захтев. Како се ради о једносмерном процесу, приступ информацијама се може окарактерисати као најнижи ниво учешћа у стриктно формалном смислу, и то у варијанти пружања информација на захтев. Суштински, ради се о предуслову за било какву смислену комуникацију која може али и не мора да води вишим нивоима учешћа.

Консултација је двосмеран процес и као такав представља виши ниво учешћа у односу на информисање. Када државне институције желе да добију мишљење о одређеној теми јавне политике тада организују консултације, што подразумева претходно информисање НВО уз тражење коментара, ставова и повратне информације. Иницијатива и тема јавне политике потиче од државних институција, а не од НВО. Консултација је релевантна и за све кораке у процесу доношења одлука, поготово за израду нацрта, мониторинг и преформулисање јавне политике.

Дијалог се може организовати на иницијативу било државне институције било НВО. Кодекс разликује широки или сараднички дијалог. „Широки дијалог је двосмерна комуникација изграђена на узајамним интересима и потенцијално заједничким циљевима да би се обезбедила редовна размена ставова. Он се креће у распону од отворених јавних расправа до специјализованих састанака између НВО и државних институција. Дискусија остаје широког распона и није изричито везана за текући процес развоја политике. Сараднички дијалог се изграђује на заједничким интересима за одређени развој политике. Сараднички дијалог обично доводи до заједничке препоруке, стратегије или закона. Сараднички дијалог има већу снагу од

широког дијалога зато што се састоји од заједничких, обично честих и редовних састанака на којима се развијају основне стратегије политике и који често доводи до договорених резултата.“ Као и консултација, дијалог је релевантан механизам за све кораке у процесу доношења одлука, а најважнији је за постављање програма рада, израду нацрта и преформулисање. У односу на консултације, разликује се по обиму и претпоставља постојање истоветног интереса и (барем сличних или упоредивих) циљева на обе стране, што га чини квалитативно вишим нивоом учешћа.

Партнерство је највиши облик учествовања. Подразумева „заједничку одговорност на сваком кораку у политичком процесу доношења одлука, од постављања програма рада, израде нацрта и спровођења иницијатива политике. На овом нивоу, НВО и државне институције састају се ради блиске сарадње, при чему су, међутим, НВО и даље независне и имају право да спроводе кампање и да делују без обзира на партнерство“. Партнерство може обухватати активности као што су делегирање одређених задатака НВО,⁴⁵⁹ пружање услуга, партиципаторни форуми и оснивање тела која доносе заједничке одлуке. Партнерство је такође релевантно за сваки корак у процесу доношења одлука, а најважније је за постављање програма рада или корака који се спроводе приликом имплементације јавне политике. Како претпоставља поделу одговорности у свим фазама, успостављање партнерства није могуће без претходно постављених институционалних механизма сарадње. Ваља истаћи да успостављање толико блиских веза, а нарочито подела одговорности, може да отупи оштрицу критике НВО, не само због чињенице да суштинска укљученост у процес елиминира примедбу непостојања суштинске партиципације, већ и због тога што непосредна близина доносиоцима одлука доприноси посматрању проблема „одоздо“ и бољем сагледавању и разумевању свих потешкоћа са којима се доносиоци одлука сусрећу у свим фазама доношења одлука а посебно у имплементацији. Наведено нарочито важи за институционално слабе државе. Дакле, упркос томе што су НВО и даље независне и имају право да делују без обзира на партнерство како Кодекс сугерише, остаје

⁴⁵⁹ Пример истинског партнерства у имплементацији јавне политике може се пронаћи у иновативној одредби Закона о јачању средстава за борбу против корупције (Луксембург), који пружа могућност организацијама цивилног друштва да буду одређене као канал за откривање информација, и да у том смислу могу да подносе кривичне пријаве у случајевима повезаним са корупцијом и да врше друге радње у борби против корупције. Оваква могућност за невладине организације постојала је и раније у погледу појединих дела везаних за заштиту деце и сексуално злостављање, а изменама луксембуршког закона о кривичном поступку проширена је и на коруптивна кривична дела. *Transparency International Luxemburg* је прва, и до сада једина организација у Европи која је добила одобрење Владе за обављање тих активности.

отворено питање да ли ће НВО то и чинити, а уколико хоће – да ли ће то чинити са уобичајеном жестином. С тим у вези, поставља се и питање треба ли НВО да има разумевања за реалне проблеме доносиоца одлука или треба да независно од тога следи искључиво своју, по правилу максималистичку, агенду.

2.2.2. Кораци у политичком процесу доношења одлука

Кодекс дефинише шест различитих корака у процесу доношења политичких одлука: постављање програма рада, израда нацрта, доношење одлука, спровођење политике, мониторинг и преформулисање политике. У сваком од ових корака постоји одређени, мањи или већи простор за сарадњу НВО и државних институција и могућност заједничког деловања.

Постављање политичког програма рада у првом реду је одговорност националних влада и парламената. Међутим, у сврху остваривања јавног интереса, организације цивилног друштва могу да утичу на садржину програма рада, што се најчешће врши кроз спровођење кампања и неформално лобирање. Резултат тих кампања је остваривање утицаја на доносиоце одлука који, у идеалном случају, резултира програмом рада који уважава спроведене иницијативе организација цивилног друштва. Према Кодексу, допринос цивилног друштва у овом процесу може бити остварен кроз јавно заступање,⁴⁶⁰ информисање и подизање нивоа свести,⁴⁶¹ стручност и савете,⁴⁶² иновације⁴⁶³ и пружање услуга⁴⁶⁴. Партнерство у фази постављања програма рада огледа се кроз могућност формирања сталне или *ad hoc* радне групе експерата са саветодавном улогом у постављању концепта и/или приоритета јавне политике.

⁴⁶⁰ Јавно заступање покреће питања која се тичу интереса и потреба одређене друштвене групе, као и гледишта од јавног интереса који нису саставни део закона или других аката, инструмената или мера јавне политике.

⁴⁶¹ НВО деле са државним институцијама открића до којих су дошле, укључују и представљају чланове, кориснике и кључне групе грађана, те делују као канали којима се долази до грађана.

⁴⁶² Експерти са знањем о одређеној теми играју кључну улогу у постављању политичког програма. Њихове анализе и истраживања препознају текуће и будуће потребе друштва.

⁴⁶³ Иновација се огледа у развоју нових приступа и решења и показивању како се иста могу унети у политички програм рада.

⁴⁶⁴ У пружању услуга НВО могу бити кључни актер у обликовању политике и стварању алтернативних услуга, или оних које још не постоје за одређене групе корисника.

Приликом *израде нацрта* документа јавне политике, Кодекс препознаје да су „НВО често укључене у области као што је препознавање проблема, предлагање решења и обезбеђивање доказа за предлог који им је најважнији, на пример, путем интервјуа или истраживања“. Као кључни елемент у фази израде нацрта, Кодекс наводи консултације, као и различите облике дијалога – расправе и панели са питањима и одговорима са заинтересованим групама, експертски семинари и састанци, стални или *ad hoc* одбори у којима са представницима заинтересованих страна и саветодавна тела која се састоје од или у које су укључени представници НВО. Партнерство, као највиши ниво сарадње, у овој фази подразумева заједнички рад НВО и државних органа на нацрту документа.

Доношење одлука је увек резервисано за државне институције. Изузетак у том смислу могу представљати једино механизми непосредне демократије, као што је референдум или механизми заједничког одлучивања, што претпоставља изузетно развијено подстицајно законодавство и развијену свест свих страна у процесу. У пракси су такви случајеви изузетно ретки. Државне институције у овој фази би требало да, пре доношења одлуке, процене различита гледишта и мишљења. И у овој фази су консултације кључан елемент за исправну одлуку засновану на квалитетним информацијама. Код доношења одлука, партнерство подразумева „заједничко доношење одлука путем форума, конференција за постизање консензуса и других партиципаторних састанака, и заједничко одлучивање.“

Спровођење политике (имплементација) је фаза по правилу резервисана за државне органе. Међутим, и НВО у овом кораку имају улогу, нпр. кроз пружање услуга, учествовање у реализацији пројеката и улогу „пса чувара“ који се стара да претходно договорено буде и имплементирано. *Watchdog* улога (улога „стражара“ или „пса чувара“) НВО је видљива у свим корацима, али је најизраженија у фази имплементације и мониторинга. Код имплементације, стратешко партнерство је облик партнерства који је према Кодексу најсврхисходнији: „Ово се може кретати у распону од малих огледних програма до одговорности за потпуну имплементацију.“

У оквиру *мониторинга*, НВО прате и врше процену резултата имплементације јавне политике. Да би НВО биле у стање да спроводе мониторинг, потребно је да постоји развијен адекватан систем за праћење политика. Стратешко партнерство је и у

овој фази најсврхисходнији алат, а реализује се кроз формирање радне групе или одбора састављене од представника НВО и државних институција.

Преформулисање политике је последња фаза у процесу доношења одлука. Истовремено, може се посматрати и као прва фаза у новом циклусу доношења одлука. Научене лекције и стечена знања из претходних корака, као и друштвене потребе употребљавају се као полазна основа за нови циклус. Корисни алати и механизми за преформулисање политике у овој фази могу бити конференција или састанак да би се утврдили следећи кораци које планира државна институција; *on-line* консултације да би се прикупила гледишта организација цивилног друштва о будућим правцима јавне политике; семинари и форуми за промишљање да би се заинтересоване групе укључиле у развој нових праваца. На партнерском нивоу сарадње, Кодекс сугерише формирање радне група или одбора у којем НВО формирају експертску групу заједно с осталим заинтересованим странама и државним институцијама у циљу формулисања препорука за ревидирање јавне политике.

Кодекс препоручује и тзв. Вишенаменске алате и механизме за грађанско учешће, за пружање „вишенаменске подршке учествовању“ у свим фазама процеса доношења одлука. То су: а) е – партиципација, б) изградња капацитета за учешће, в) структуре за сарадњу између НВО и државних институција и г) оквирна документа о сарадњи између НВО и државних институција.

а) Е-алатке се од појаве интернета посматрају као значајно средство за побољшање демократске праксе и смањење нивоа демократских дефицита, који евидентно постоје у процесима доношења одлука. Сматра се да доприносе већој укључености организованог цивилног друштва у процесе доношења одлука, повећању инклузивности и демократског капацитета самог процеса, већој транспарентности државних институција, ефикаснијем приступу подацима али и бољој координацији органа државне управе при изради прописа.

б) Изградња капацитета за учешће НВО је значајна са аспекта њиховог оснаживања како би могле бити равноправан саговорник и партнер у свим фазама процеса доношења одлука, што у одређеним областима и на одређеним нивоима доношења одлука може да представља проблем. Постојање одговарајућег капацитета често је

тачка која може проблематизовати кредибилитет НВО, о чему смо расправљали у поглављу Партиципативна демократија и организације цивилног друштва.

в) Структуре за сарадњу између НВО и државних институција су механизам који се користи у многим земљама, укључујући и Србију. Структура може да варира, од нпр. одређивања контакт особе за сарадњу са ОЦД у ресорним министарствима до формирања централног координационог тела као институционалног и континуираног механизма сарадње. Између наведених могућности, могу се формирати и различите заједничке структуре – радне групе, експертски савети и друга саветодавна тела (стална или *ad hoc*). Коначно, саме НВО се могу удруживати у савезе и коалиције у којима удружују ресурсе и тиме јачају заједничку позицију.

г) Оквирна документа о сарадњи између НВО и државних институција су „оквирни договори да би се у главним цртама приказало шта се предузима, које су улоге и одговорности, те процедуре за сарадњу“. То могу бити „билатерални договори с парламентом или владом стратешки документи за сарадњу и званични програми за сарадњу које су усвојиле јавне институције“. Најпознатији вид договора о сарадњи је *compact* „уговор“, који анализирамо у оквиру овог поглавља.

2.2.3. Матрица грађанског учешћа

У циљу лакшег разумевања процеса, Кодекс је развио логичку матрицу учешћа која се преноси у целости:

Партнерство	Радна група или одбор	Сарадња у изради нацрта	Заједничко доношење одлука; Доношење одлука у сарадњи	Стратешка партнерства	Радна група или одбор	Радна група или одбор
Дијалог	Расправе и јавни форуми; Грађански форуми и будући савети; Кључни контакт у Влади	Расправе и панели са питањима и одговорима; Стручни семинари; Одбори са заинтересованим групама и саветодавна тела	Отворене пленарне седнице или седнице одбора	Семинари за изградњу капацитета; Семинари за обуку	Радна група или одбор	Семинари и форуми за промишљање
Консултација	Подношење петиције; Он-лајн консултације или друге технике	Расправе и панели са питањима и одговорима; Стручни семинари; Одбори са заинтересованим групама и саветодавна тела	Отворене пленарне седнице или седнице одбора	Догађаји, конференције форуми, семинари	Механизми повратне информације	Конференције или састанци; Он-лајн консултације
Информација	Лак и отворен приступ информацијама; Истраживање Кампање и лобирање; Интернет сајт за кључна документа	Отворен и слободан приступ документима политике; Интернет сајт за кључна документа; Кампање и лобирање; Интернет преноси; Истраживачки доприноси	Кампање и лобирање	Отворен приступ информацијама; Интернет сајт за приступ информацијама; Мејл упозорења; FAQ (најчешће постављана питања); Процедуре јавног тендера	Отворен приступ информацијама Прикупљање доказа; Евалуација; Истраживачке студије;	Отворен приступ информацијама
Нивои учешћа	Постављање програма рада	Израда нацрта	Одлука	Имплементација	Мониторинг	Преформулисање
Кораци у процесу доношења политичких одлука						

3. Уставни и законски аранжмани за остваривање права на учешће у јавним пословима

У овом одељку се испитују уставом и законом прописани правни институти и консултативни аранжмани којим се остварује право на учешће у управљању јавним пословима. Претходно, потребно је напоменути да постоје бројни документи такозваног „меког права“ – смернице, кодекси, правилници и слични правно необавезујући документи којим се органи државне и јавне управе *препоручује* њихово коришћење. У случају да се органи у свом раду не руководе таквим документима не постоје никакви механизми којим би се исти приволели да поштују начела доброг управљања. Последице непоступања по свим наведеним категоријама прописа искључиво су политичке природе, и могу се сумирати кроз критику коју националним властима упућују локалне и међународне организације цивилног друштва, као и међународне и међувладине организације. За оне државе које се налазе у процесу евро-интеграција политичке последице могу бити и конкретне, јер се овакво поступање тумачи као недостатак политичке воље за изградњом стабилног демократског система. С друге стране, постоје уставни и законски институти који уређују непосредно учешће у управљању јавним пословима као и законом прописани консултативни аранжмани, и мада је код законских аранжмана по правилу реч о имперфектним или недовршеним правним нормама (немају санкцију или нису правно заокружене тако да обавезују доносиоца одлуке), код државних органа би по дефиницији требало да постоји виши ниво свести о обавезности поступања у складу са таквим правилима, док у неким случајевима није могуће наставити са процедуром уколико консултативни аранжмани нису спроведени (нпр. у појединим случајевима код јавне расправе у припреми закона). Истраживање ће се фокусирати на српски правни оквир, уз осврт и поређење са другим правним системима.

3.1. Уставни аранжмани за учешће у управљању јавним пословима

3.1.1. Народна иницијатива и петиција

Народна иницијатива један је од два облика непосредног учешћа грађана у доношењу одлука на националном нивоу, поред референдума и његове две подврсте -

народног вета и плебисцита. Осим народне иницијативе, из перспективе улоге организација цивилног друштва, једино би референдум као последица народне иницијативе могао бити интересантан за нашу тему истраживања, и то само као куриозитет, јер је реч о облику који се глобално посматрано, а нарочито у Европи, веома ретко користи у пракси.⁴⁶⁵ Упоредно-правно посматрано, одлучивање путем референдума више представља изузетак везан за мале заједнице у Швајцарској и Квебеку (као продукт специфичних историјских околности и традиције) него редован вид учешћа грађана у управљању јавним пословима. „У већини земаља Европе и у Аустралији референдуми се најчешће спроводе о питањима од изузетног политичког или уставног значаја (нпр. европске интеграције, институционалне промене итд.) док су референдуми о свакодневним питањима ређи“.⁴⁶⁶ Ипак, приметно је да се референдумска пракса у појединим земљама шири, па поред Швајцарске која је традиционално наклоњена референдумском облику одлучивања, може се уочити тренд ширења наведене праксе у Италији, појединим државама САД и др. Без обзира на то неће се детаљније анализирати референдум⁴⁶⁷ већ ће се фокус бити усмерен на нешто практичнији вид непосредног учешћа грађана – народну иницијативу.

Изузимајући Швајцарску, народна иницијатива се први пут појављује у уставима европских земаља након Првог светског рата (нпр. Аустрија, Летонија, Шпанија), да би се након Другог светског рата овај институт проширио и на земље Јужне Америке (Гватемала, Уругвај, Венецуела). Након 1989. године, народна иницијатива постаје део и правних система земаља широм света, укључујући земље

⁴⁶⁵ „У већини земаља Европе и у Аустралији референдуми се најчешће спроводе о питањима од изузетног политичког или уставног значаја (нпр. европске интеграције, институционалне промене итд.) док су референдуми о свакодневним питањима ређи.“ Beramendi Virginia; Ellis, Andrew; et al.: *Direct Democracy – International IDEA Handbook*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, p. 12.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 85.

⁴⁶⁷ У Србији је за републички референдум који се спроводи на иницијативу бирача потребно 100 000 потписника (члан 10. Закона о референдуму и народној иницијативи). Предмет референдума не могу бити обавезе које произлазе из међународних уговора, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порези и други финансијски закони, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестије, као ни питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине (члан 108. Устава РС). Републички референдум се може спровести поводом одлучивања о свим осталим питањима из надлежности Народне скупштине. Референдум за промену устава је пуноважан ако је на њему гласала већина грађана који имају бирачко право и који су уписани у бирачки списак (члан 24. Закона о референдуму и народној иницијативи). За остала питања потребан је кворум излазности који прелази половину грађана са бирачким правом и исто толико за одлуку.

Референдум на нивоу аутономне покрајине, града или општине спроводи се у складу са статутом, о питањима која су од значаја грађане са тих делова територије. (Закон о референдуму и народној иницијативи, члан 11. („Службени гласник РС“, бр. 48/94, 11/98).

југоисточне Азије (Филипини, Тајланд), западне Африке (Гана, Нигерија) и источне Европе (Мађарска, Словенија, Пољска).⁴⁶⁸

Упоредно-правно посматрано, не може се рећи да је народна иницијатива свеприсутни институт у Европи.⁴⁶⁹ Примера ради, устави Хрватске, Шведске, Норвешке, Данске и Холандије не познају овај институт. У Шведској и Холандији се уопштено са резервом гледа на модалитете непосредног учешће грађана у доношењу одлука, нарочито на државном нивоу.⁴⁷⁰ Народна иницијатива је механизам који се користи и у многим земљама Јужне Америке, док је мање познат у Африци, Азији и Океанији.⁴⁷¹

Народна (грађанска) иницијатива (*civic initiative*) је уставно или законско овлашћење одређеног броја грађана са бирачким правом, да предложи промену Устава, закона, других прописа и општих аката из надлежности националног парламента или скупштина различитих облика територијалне децентрализације. Према предмету иницијативе, може се разликовати иницијатива за измену устава (иако се у ширем смислу и ова иницијатива може подвести под законодавну у ширем смислу; устав се често назива и основним законом), законодавна иницијатива, и иницијатива за измену другог општег акта (која се такође може сврстати у законодавну иницијативу у ширем смислу). Орган коме је иницијатива предложена има у сваком случају обавезу да иницијативу размотри, па у погледу дејства иницијативе могу разликовати две ситуације: уколико одбије и о томе само обавести подносиоце ради се о иницијативи са ужим правним домашајем, а уколико је случају одбијања дужан да покрене референдум реч је о иницијативи са ширим правним домашајем.⁴⁷² У литератури се могу пронаћи и други изрази којима се означава народна иницијатива са ужим правним домашајем: народни предлози (*people's motions*), права на подношење предлога (*submission rights*) и народна законодавна иницијатива (*popular legislative initiatives*).⁴⁷³ У Србији, народна законодавна иницијатива има ужи правни домашај, као и у многим другим земљама широм света.⁴⁷⁴

⁴⁶⁸ Beramendi Virginia; Ellis, Andrew; et al.: *op. cit.*, p. 85, (фуснота 465).

⁴⁶⁹ Народна иницијатива присутна је нпр. у Србији, Црној Гори, Италији, Пољској, Белорусији, Лихтенштајну.

⁴⁷⁰ Милосављевић, Богољуб: *op. cit.*, стр. 9, (фуснота 106).

⁴⁷¹ Beramendi Virginia; Ellis, Andrew; et al.: *op. cit.*, p. 85, (фуснота 465).

⁴⁷² Милосављевић, Богољуб: *op. cit.*, стр. 141, (фуснота 105).

⁴⁷³ Beramendi Virginia; Ellis, Andrew; et al.: *op. cit.*, p. 83, (фуснота 465).

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 83-93.

Народна иницијатива може бити неформулисана или проста (*l' initiative non formulée*) или формулисана (*l' initiative formulée*).⁴⁷⁵ Неформулисана иницијатива на уопштен начин износи предлог промене закона, али предлог свеједно „мора бити сачињен тако да се из њега јасно виде правци промена, односно решења о којима надлежни орган треба да се изјасни.“⁴⁷⁶ Разлог томе је што надлежна институција има обавезу да иницијативу размотри, па у случају да одлучи да по њој поступа, у обавези је да сачини текст у складу са методолошким правилима за израду прописа, што није могуће учинити са иницијативом која не садржи макар жељени правац промене. Формулисана иницијатива је пречишћени текст предлога закона по члановима. У Србији и другим земљама могуће су обе варијанте (предлог промене, односно решење)⁴⁷⁷, док је нпр. у Италији могуће поднети само формулисану иницијативу.⁴⁷⁸

За делотворно спровођење народне иницијативе од важности је постојање подстицајног правног оквира, нарочито у погледу захтеваног броја грађана за покретање народне иницијативе и рока за прикупљање потписа. У Србији право законодавне иницијативе има 30 000 бирача⁴⁷⁹, а упоредно-правно присутна су и другачија решења, мање или више у складу са бројем становника у земљи.⁴⁸⁰ При одређивању броја бирача, уколико је намера да се овај институт промовише, потребно је имати у виду да број бирача потребан за упућивање народне иницијативе буде у разумној сразмери са бројем становника у земљи, и самим тим, бројем бирача. У погледу рокова, потребно је пронаћи сразмеру између прописаног броја бирача – потписника иницијативе и временског рока за прикупљање потписа. Уопште, да би

⁴⁷⁵ Јовановић, Милан: *Политички систем Србије, Хрестоматија II део*, 2008, стр. 4. <http://test.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2010/03/01-Narodna-inicijativa-i-referendum.pdf>; [22.09.2020.]

⁴⁷⁶ Закон о референдуму и народној иницијативи, члан 32.

⁴⁷⁷ Постоје и другачија мишљења према којима је народну иницијативу у Србији могуће поднети искључиво као формулисану. *Народна иницијатива у фиоци: Анализа колективног учешића грађана у процесу доношења одлука*, ЦРТА, 2018.

⁴⁷⁸ Устав Италије, члан 71., став 2: „Народ може иницирати законодавство предлагањем закона састављеног по секцијама“ то јест закона редигованог по члановима.

⁴⁷⁹ Услов је преузет из уставног решења из 1992. године (Устав СРЈ, („Службени лист СРЈ“, број 1/92) члан 95.). Наведеним Уставом дуплиран је број потребних бирача у односу на решење из Устава РС из 1990. године („Службени лист РС“, број 1/90), према коме је било потребно 15 000 бирача (члан 80.).

⁴⁸⁰ Устав Црне Горе, члан 93: „Право предлагања закона има и шест хиљада бирача, преко посланика кога овласте.“ Ово решење је интересантно и по томе што се иницијатива не упућује директно парламенту, већ овлашћеном посланику. У поређењу са Србијом, број бирача стоји приближно у пропорцији.

Добра илустрација рестриктивности српског оквира за народну иницијативу је поређење са Италијом. Устав Италије захтева 50 000 бирача за подношење иницијативе (члан 71. став 2). Популација Италије је око 60 000 000, док је у Србији готово 10 пута мања.

народна иницијатива била применљив механизам, кључно је да број захтеваних бирача не буде превисоко постављен и да рок за прикупљање потписа не буде исувише кратак.

Потребно је правити разлику између народне иницијативе и *петиције*, као штуро регулисаног правног инструмента са нејасним правним домаћајем. „Петиција има малу формалну структуру, и може бити једноставна, попут обичног писма које се шаље законодавцу или званичнику. Петиција је слабо регулисана и постоји скоро свуда у свету.“⁴⁸¹ У Србији, право на петицију гарантује се чланом 56. Устава РС.⁴⁸² Устав не прописује ближе садржај овог права нити како се оно спроводи, као ни релевантни закони. Ипак, може се повући разлика између петиције и народне иницијативе према кругу органа којима се подноси: петиција се може поднети државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе, док се народна иницијатива подноси законодавној власти. Поред тога, петиција је и индивидуално право⁴⁸³, док је народна иницијатива искључиво колективно право. Недовољна уређеност петиције може да буде и предност у остваривању права на учешће у јавним пословима: могуће је упутити законски предлог као петицију уместо као народну иницијативу (са ужим правним домаћајем) са истим исходом, али под блажим условима јер број потписника код петиције није одређен. Државни орган је, као и код народне иницијативе, у обавези да размотри предлог и да одговори подносиоцу или подносиоцима.

Ограничени доступни подаци онемогућавају спровођење свеобухватног прегледа народне иницијативе. Наиме, глобални преглед механизма непосредне демократије показује да је често нејасно да ли се ради о иницијативи путем петиције, народној иницијативи са ужим или народној иницијативи ширим правним домаћајем.⁴⁸⁴

У Србији народна иницијатива регулисана је анахроним и рестриктивним Законом о референдуму и народној иницијативи из 1994. године (незнатно измењен

⁴⁸¹ Beramendi Virginia; Ellis, Andrew; et al.: *op. cit.*, p. 83, (фуснота 465).

⁴⁸² „Свако има право да, сам или заједно са другима, упућује петиције и друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и да од њих добије одговор када га тражи. Због упућивања петиција и предлога нико не може да трпи штетне последице. Нико не може да трпи штетне последице за ставове изнете у поднетој петицији или предлогу, осим ако је тиме учинио кривично дело.“

⁴⁸³ Када се право на петицију користи као индивидуално право у виду представке или притужбе, анализом судске праксе закључује се да тада петиција често има значај ванредног правног лека у виду захтева за заштиту законитости.

⁴⁸⁴ Beramendi Virginia; Ellis, Andrew; et al.: *op. cit.*, p. 91-92, (фуснота 465).

1998. године). Народном иницијативом грађани могу, према слову закона, предложити промену Устава⁴⁸⁵, закона, других прописа и општих аката из надлежности Народне скупштине, односно скупштине аутономне покрајине, општине или града, расписивање референдума о одређеном питању и подносе друге предлоге у складу с Уставом, законом и статутом (члан 3.).

Захтев у погледу броја бирача за покретање иницијативе (недостижан и за већину политичких странака у Србији) у комбинацији са неразумно кратким роком од седам дана⁴⁸⁶ за прикупљање потписа готово да обесмишљава практично коришћење народне иницијативе. Додатно, прикупљање потписа пријављује се најкасније три дана пре почетка прикупљања потписа Министарству унутрашњих послова – организационој јединици у општини на чијој ће се територији прикупљати потписи. Дакле, када се прикупљање потписа организује на територији више општина (што је логично с обзиром на захтевани број од 30 000 бирача и рок од седам дана), потребно је пријавити прикупљање потписа свим организационим јединицама МУП у датим општинама.

Будући да не постоји евиденција поднетих народних иницијатива, као и због чињенице да се ове иницијативе често изједначавају са петицијама, не само у Србији већ и широм света, тешко је утврдити њихов број и учесталост коришћења овог механизма. У 2017. години, на листи предлога закона у процедури је било три предлога закона која су иницирали грађани – два поднета у скупштинском сазиву од 2007. године и један предлог закона поднет у сазиву од 2008. године. У периоду од 2001. до 2017. године ниједна народна иницијатива поднета Народној скупштини није разматрана у пленуму. На званичној веб-презентацији Народне скупштине није могуће пронаћи информацију о статусу поднетих народних иницијатива.⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ Предлог за промену Устава РС може поднети најмање 150 000 бирача. Народна скупштина усваја акт о промени Устава двотрећинском већином од укупног броја народних посланика и *може* одлучити да га и грађани потврде на републичком референдуму. Народна скупштина је *дужна* да акт о промени Устава стави на републички референдум ради потврђивања, ако се промена Устава односи на преамбулу Устава, начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или поступак за промену Устава (члан 203. Устава РС).

Уставом СРЈ из 1992. године било је потребно 100.000 бирача за подношење предлога за промену Устава (члан 140.), што је решење преузето из Устава РС из 1990. године (члан. 132.).

⁴⁸⁶ Најкраћи рок у Европи. Према: *Народна иницијатива у фиоци: Анализа колективног учешћа грађана у процесу доношења одлука*, ЦРТА, 2018, стр. 11.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, стр. 8.

Последњу успешно спроведену неформулисану народну иницијативу у Србији спровела је Фондација Тијана Јурић.⁴⁸⁸ Незапамћена подршка једном законском предлогу (158.460 потписа грађана) резултирала је изменама Кривичног законика⁴⁸⁹ 2019. године, увођењем доживотног затвора за најтежа кривична дела и најтеже облике тешких кривичних дела, уз могућност условног отпуста у прецизно дефинисаним случајевима. Како је кохерентност једно од основних начела кривичног права, наведена измена није могла бити инкорпорисана у Кривични законик као таква без утицаја на усклађивање и одмеравање казни за друга кривична дела, што је условило измену преко 50 чланова Кривичног законика и генерално поштравање казнене политике. Будући да грађани нису опремљени адекватним знањима за промишљање о казненој политици, Влада је ценећи број потписа (пет пута већи него што је потребно за законодавну иницијативу, и више него довољно за покретање процедуре за измену Устава) израдила предлог закона, усклађен са неформулисаном народном иницијативом, и упутила га Народној скупштини без претходно спроведене јавне расправе у припреми закона, како налаже Пословник Владе. Наведена иницијатива је спроведена као народна иницијатива, што потврђује и њен организатор.⁴⁹⁰ Међутим, није јасно због чега је Влада утврдила предлог закона, осим уколико се заправо није радило о петицији. Невезано за ову дилему, у стручној јавности поставила су се два питања. Прво, да ли грађани треба да одлучују о питањима у погледу којих немају потребна знања и вештине, што нас враћа на (изврсно аргументоване) елитистичке тезе о „моралној сметњи“⁴⁹¹ грађана, што је анализирано у поглављу посвећеном партиципативној демократији. Друго, поставило се питање треба ли јавна расправа у припреми закона да се спроводи и у погледу народне иницијативе, што доводи до теме која се обрађује у наредном одељку.

⁴⁸⁸ Чињеница да је народна иницијатива остварена услед деловања организације цивилног друштва у готово немогућим законским условима, додатно подупире тезу да је ОЦД најделотворнији алат за спровођење механизма учешћа грађана у управљању јавним пословима.

⁴⁸⁹ „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72 /09, 111/ 09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35 /19.

⁴⁹⁰ <https://tijana.rs/kazna-dozivotnog-zatvora/> [22.09.2020.]

⁴⁹¹ „У античкој држави, слободан је грађанин имао своје робове, живео је од туђег рада, био господар свога времена, речју имао услове за виши културни живот, па следствено и за оне интелектуалне напоре који се траже од једног законодавца. Под владом општег права гласа, слободан грађанин јесте махом радник, човек који се бори за насушни хлеб, знатно испод културног нивоа на коме се налазио слободан грађанин у античкој држави. ... Бирачко тело по општем праву гласа није у стању да испуњава како треба ни своје бирачке дужности. Како се онда може и мислити да му се повере те још много теже, законодавне дужности?“ Слободан Јовановић, према: Јовановић, Милан: *op. cit.*, стр. 7, (фуснота 475).

3.2. Законски аранжмани за учешће у управљању јавним пословима

3.2.1. Јавна расправа у припреми закона

Како је закон основни инструмент обликовања и спровођења јавне политике на националном и на нижим нивоима управљања, велики део напора ОЦД фокусиран је управо на учешће у процесу доношења закона, као основни начин учешћа у управљању јавним пословима. Имајући у виду да убедљиво највећи проценат законских предлога долази од стране извршне власти, не само у Србији⁴⁹²⁴⁹³ већ и у другим европским државама⁴⁹⁴ - услед историјских и организационо-техничких разлога којима се нећемо бавити, организације цивилног друштва су природно највише и окренуте ка извршној власти и јавној расправи у припреми закона. На овом месту прикладно је приметити да Закон о планском систему Републике Србије предвиђа обавезу спровођења консултација у свим фазама израде документа јавних политика – стратегије, програма, концепта политике и акционог плана, осим у случају закона. Обавеза спровођења консултација у погледу нацрта закона (и других прописа и аката) предвиђена је

⁴⁹² Према Уставу Републике Србије (члан 107.) право законодавне иницијативе односно право предлагања закона, других прописа и општих аката у Републици Србији имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине, и најмање 30 000 бирача. Заштитник грађана и, Народна Банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности

⁴⁹³ Иако је круг овлашћених предлагача закона релативно широк, „Анализа утицаја законодавне процедуре у Народној скупштини Републике Србије“ показује да је 97,81% свих нацрта закона предложила Влада, 1,92% је предложила Народна скупштина, а 0,92% Национална банка Србије. У периоду од маја 2007. године до јуна 2008. године, четири закона су предложили народни посланици Народне скупштине (Закон о изменама и допунама Закона о Државној ревизорској институцији (122 народна посланика); Закон о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама (122 народна посланика); Закон о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана (122 народна посланика); Закон о министарствима (128 народних посланика). Постоји само један случај предлагања закона од стране бирача (предлог закона којим се мења и допуњује Устав како би се смањио број народних посланика у Народној скупштини), који није усвојен. *Израда прописа и законодавни процес у Републици Србији*, Варшава, ОЕБС, 200/2011 УА, 2011.

Да је реч о тренду у погледу односа броја закона које предлаже Влада у поређењу са укупним бројем усвојених закона показују подаци за 2014. 2015. и 2016. годину: у 2014. години 89,72% од укупног броја усвојених закона предложила је Влада, у 2015. години 97,44% у 2016. години 97,72%. Израчунато на основу података из: *Јавне расправе: Учесће грађана у процесима креирања политика*, Београд, ЦРТА, 2018, страна 6.

⁴⁹⁴ На пример у Немачкој, „иако надлежност за предлагање нацрта закона (право на иницијативу) деле Савезна влада, Савезни савет и посланици у Бундестагу (најмање 5% посланика или посланичка група у Парламенту), око половине нацрта закона предлаже Савезна влада. Поред тога, већина иницијатива које потекну из Бундестага, такође се могу сврстати у иницијативе Савезне владе, јер их припремају у министарствима, а потом их предлаже владајућа коалиција у Бундестагу. Та чињеница постаје још упадљивија ако се погледају усвојени нацрти закона. Више од две трећине свих усвојених закона потичу из владиних иницијатива. Чак и у периодима када су власти подељене, тј. када се коалициона већина у Бундестагу разликује од већине у Бундесрату, опозиционе иницијативе се скоро увек одбацују“. Миловановић, Добросав; Ненадић, Немања; et al., *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, GIZ, (2012), страна 43.

Законом о државној управи⁴⁹⁵, и прецизирана правилником којим се разрађују необавезујуће смернице добре праксе за учешће јавности у припреми нацрта закона, других прописа и аката у процесу доношења прописа,⁴⁹⁶ усклађене са такође необавезујућим Смерницама за учешће организација цивилног друштва у процесу доношења прописа.⁴⁹⁷ Тиме јавна расправа у припреми закона остаје и даље кључна тачка за учешће ОЦД у законодавном процесу.

Јавну расправу у припреми закона треба разликовати од јавне расправе која се односи на било какво јавно организовано дебатованье о питањима од јавног значаја када се може изједначити са консултацијама.

Јавна расправа у припреми закона у Србији уређена је Законом о државној управи (члан 77. „Учешће јавности у припреми нацрта закона, других прописа и аката“ став 7.) и Пословником о раду Владе⁴⁹⁸ (члан 41. „Јавна расправа“). С обзиром на то да се ради о прописима који уређују рад органа државне управе, то значи да се јавна расправа у односу на круг овлашћених предлагача спроводи када је предлагач Влада, а не и други овлашћени предлагачи. То се према појединим гледиштима домаћих независних државних органа, специјализованих тела међународних организација и домаћих невладиних организација⁴⁹⁹ апострофира као посебан проблем, и предлаже се спровођење јавне расправе у погледу законског предлога сваког овлашћеног предлагача. Може се сложити са предлогом да се јавна расправа спроводи када су предлагачи Народна Банка Србије и Заштитник грађана, иако би прописивање такве

⁴⁹⁵ Закон о државној управи („Службени гласник РС” бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон), члан 77. став 1.: Органи државне управе дужни су да обезбеде услове за учешће јавности у току припреме нацрта закона, других прописа и аката, у складу са овим законом.

⁴⁹⁶ Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС”, број 51/2019)

⁴⁹⁷ У 2020. години усвојене су Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа („Сл. гласник РС”, бр. 8/20), на основу Закона о планском систему. Претходно, донета је Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Сл. гласник РС”, бр. 8/19).

Између доношења поменутих аката и овог истраживања прошао је сувише кратак временски период да би се могла оценити њихова практична примена и донети. Стога се неће анализирати раније фазе процеса доношења других докумената јавних политика, иако је формално гледано дошло до побољшања на том плану.

⁴⁹⁸ Пословник Владе („Службени гласник РС”, бр. 61 од 18. јула 2006 - пречишћен текст, 69 од 18. јула 2008, 88 од 28. октобра 2009, 33 од 18. маја 2010, 69 од 24. септембра 2010, 20 од 25. марта 2011, 37 од 31. маја 2011, 30 од 2. априла 2013, 76 од 22. јула 2014, 8 од 8. фебруара 2019 - др. уредба). Изменама Пословника Владе из 2013. године отворена је могућност за спровођење јавне расправе у припреми уредбе и одлуке.

⁴⁹⁹ Агенција за борбу против корупције, *Group of States Against Corruption* - GRECO, Савет Европе и нпр. ЦРТА.

обавезе остало са малим практичним домаћајем, када имамо у виду процентуално незнатан број законских предлога који долазе из овог круга овлашћених предлагача. Међутим, не може се подржати предлог обавезне јавне расправе када се ради о законском предлогу 30 000 бирача, који су потписивањем законског предлога јасно предочили шта желе кроз инструмент непосредне демократије. Свесни чињенице да снажне интересне групе могу инструментализовати грађане у циљу пружања подршке одређеном законском решењу без спровођења јавне расправе, претежни интерес у овом случају мора бити ширење партиципативне демократије, чак и ако то потенцијално може да доведе до злоупотребе. У вези са спровођењем паралелне јавне расправе (ван скупштинске расправе) када народни посланик предлаже закон, то би значило негацију или у најбољем случају релативизацију основне функције органа законодавне власти и основне функције народног посланика непосредно изабраног од стране грађана.⁵⁰⁰

Јавна расправа у припреми закона није обавезна у погледу сваког закона, већ онда када се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност.⁵⁰¹ Непрецизност одредбе Закона о државној управи оставља широк простор за тумачење када се битно мења уређење неког питања и које питање посебно занима јавност. У погледу првог, недоумицу донекле отклања Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката који наводи случајеве (када није потребно вршити консултације) у којима се не мења правни режим. То су законска решења којима се врши кодификација или на други начин обједињују или реорганизују одредбе или се пребацују у друге делове закона без суштинских измена, ако се законска решења усклађују са одредбама већ усвојеног другог закона (или ако се само исправљају правописне, граматичке или техничке грешке, што се не исправља изменама већ исправком закона). Међутим, не мора да значи да се у случају усклађивања закона са одредбама другог већ усвојеног закона не мења битно правни режим, у случају да је већ усвојеним законом битно промењен правни режим а није спроведена јавна

⁵⁰⁰ Мотив за овај предлог произлази из чињенице да Влада може једноставно избећи обавезу јавне расправе (као и комплетну процедуру предвиђену Пословником Владе) тако што ће посланик владајуће већине у Народној скупштини поднети законски предлог претходно израђен у ресорном министарству.

⁵⁰¹ Према Пословнику Владе то су случајеви припреме новог системског закона; припреме новог закона, осим ако надлежни одбор на образложен предлог предлагача не одлучи друкчије; припреме закона о изменама и допунама закона ако се њиме битно мењају решења из постојећег закона, о чему надлежни одбор, на образложен предлог предлагача, одлучује у сваком конкретном случају; приликом припреме закона о потврђивању међународног уговора – само ако надлежни одбор одлучи да се спроведе јавна расправа, и то на образложен предлог Министарства спољних послова или органа државне управе из чијег су делокруга питања уређена међународним уговором.

расправа. Непрецизност одредбе и немогућност мерења шта подразумева битно, мање битно или небитно уређење неког питања оставља простор за дискреционе оцене предлагача закона да јавну расправу не спроведе у свим случајевима када је то потребно. Када је реч о томе да ли неко питање посебно занима јавност, ради се о још непрецизнијем критеријуму, али и о дискриминаторној концепцијској поставци. Наиме, свако питање посебно занима одређену категорију јавности, стручну јавност (или њен део) или ширу јавност као и одређене друштвене групе или њихове делове који нису видљиви у јавности, што не значи да нису њен део. Тиме се фаворизују боље организоване или утицајније интересне групе у односу на оне слабије и мање видљиве којима је теже да истакну постојање „посебног“ занимања за законско уређење неког питања. Додатно, да би се утврдио степен занимања јавности за неко питање, потребно је претходно спровести истраживање на репрезентативној, потенцијално заинтересованој друштвеној групи или групама, уз репрезентативни узорак и утврђене критеријуме мерења степена заинтересованости. Како се такво истраживање не спроводи, дискрециона оцена предлагача закона у овом случају постаје дискрециона процена базирана на претпоставкама неутемељеним у било каквим доказима. Имајући у виду да су консултације обавезне приликом израде других докумената јавних политика - стратегије, програма, концепта политике и акционог плана, у којима се веома често најављују закони које је потребно усвојити, ти прописи се могу посредно довести у везу са критеријумом посебног занимања јавности, уколико је оно изражено у процесу консултација за израду наведених докумената јавних политика. Чини се ипак да та веза није довољно јака да би обавезала предлагача на спровођење јавне расправе.

Обавезност спровођења јавне расправе у виду правила одређена је само приликом припреме новог системског закона. У случајевима припреме новог закона који није системски и закона о изменама и допунама закона обавезност спровођења јавне расправе релативизирана је могућношћу да се не спроводи, за шта је потребан образложен предлог предлагача закона и одлука надлежног Владиног одбора. У случају закона о потврђивању међународног уговора, да би се јавна расправа одржала потребан је образложен предлог предлагача о томе и одлука надлежног одбора, или се по правилу јавна расправа неће одржати.

Према налазима једног истраживања⁵⁰², у три године (2014-2016) проценат спроведених јавних расправа у односу на број утврђених законских предлога од стране Владе је прилично низак: у 2014. години, Влада је утврдила укупно 181 предлог закона од чега је за 56 нацрта закона спроведена јавна расправа (31%); у 2015. години, Влада је утврдила укупно 182 предлога закона од чега је за 48 нацрта закона спроведена јавна расправа (39%); у 2016. години, Влада је утврдила укупно 90 предлога закона од чега је за 28 нацрта закона спроведена јавна расправа (50%). С обзиром на то да проценти за 2015. и 2016. годину у истраживању нису тачно израчунати, ситуација је заправо још неповољнија: у 2015. години јавна расправа је одржана за 26% нацрта закона а у 2016. години за 31%. Како се јавна расправа у припреми закона спроводи само поводом Владиних предлога и имајући у виду процентуалну заступљеност Владиних предлога у односу на апсолутни број усвојених закона, наведени проценти блиски су апсолутном односу броја усвојених закона и спроведених јавних расправа у Србији.

Релативизација обавезности спровођења јавне расправе, као и симулована примена овог института, то јест чињеница да исте нису спровођене и када је било очигледно да се битно мења уређење неког питања или да постоји занимање јавности, док су у многим случајевима спровођене само у циљу задовољења форме, предмет је критика Европске комисије⁵⁰³ и Савета Европе⁵⁰⁴ које прате захтеви за прецизним уређењем. Недоследност у уређењу овог питања није прошла непримећено ни код

⁵⁰² *Јавне расправе: Учесће грађана у процесима креирања политика*, Београд, ЦРТА, 2018, стр. 7.

⁵⁰³ Извештај ЕК о напретку Србије за 2015. годину: „Јавне расправе треба да обухватају ширу јавност и да буду у реалнијим временским оквирима како би се свим заинтересованим странама омогућило да дају свој квалитативан допринос... Обавезне су јавне расправе и консултације између министарстава о нацртима законских аката, али се оне често спроводе само формално и исувише касно у току процеса... Многи закони, важни за структурне реформе и социоекономски развој, и даље се усвајају путем хитних поступака, без одговарајуће консултације и јавне расправе“.

⁵⁰⁴ GRECO Извештај четвртог круга евалуације Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце, параграф 33: Саговорници GRECO евалуационог (ГЕТ) тима указали су да критеријуми за обавезне јавне расправе утврђене Пословником – „битне“ промене, „питање које посебно занима јавност“ – нису јасни и да чак у случају очигледно значајних законских промена, правила о јавној расправи се у пракси често игноришу (нпр. да се таква расправа уопште не води или да се информације о исходу не објављују). Савет за борбу против корупције као пример упућује на законе о правосудној реформи из 2008. године, која до тада уопште није била стављена на јавну расправу. ГЕТ дели њихове ставове да су потребна јаснија – и спровођива – правила како би овај инструмент функционисао на задовољавајући начин у пракси. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35c> [20.09.2020]

независних државних органа⁵⁰⁵ као ни код међународних⁵⁰⁶ и домаћих невладиних организација.⁵⁰⁷

Пословник Владе уређује поступак јавне расправе⁵⁰⁸, програм јавне расправе⁵⁰⁹, рок за достављање предлога и коментара⁵¹⁰, минимално трајање јавне расправе⁵¹¹ и повратну информацију⁵¹² о спроведеној јавној расправи. Сваки од елемената процедуре потребно је унапредити и додатно прецизирати.⁵¹³ Поред тога, у циљу повећања квалитета законодавног процеса, неопходно је предвидети да предлози упућени у

⁵⁰⁵ Агенција за борбу против корупције (под новим називом Агенција за спречавање корупције), извештај Јавне расправе и доношење закона по хитном поступку <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/04/Hitan-postupak-i-javne-rasprave-final-.pdf>; [20.09.2020]

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је пре више од десет година указао да јавне расправе треба да буду обавеза а не да зависе од било чије добре воље. Саопштење за јавност 26.08.2009. <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/799-saoptenje-za-javnost-26082009.html>; [20.09.2020.]

⁵⁰⁶ Маровић, Јована; Стефановски, Иван; et al.: *Comparative Study Civil Society in the Western Balkans: Involvement in the EU Accession Negotiation and EU Integration Processes from Initiatives to a Structured Dialogue*, The Balkan Trust for Democracy, Београд, ЦРТА, 2019, р. 15.

⁵⁰⁷ Нпр. Београдска отворена школа, *Цивилно друштво и креирање јавних политика у процесу европских интеграција: Студија случаја јавних расправа у Црној Гори и Србији*, 2016, стране 25-26, <http://www.bos.rs/ei/uploaded/Studija.pdf> [20.09.2020.]; Транспарентност Србија, *Јавне расправе у Републици Србији – Анализа правног оквира и праксе*, <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/component/content/article?id=287:javne-rasprave-u-republici-srbiji-analiza-pravnog-okvira-i-prakse> [20.09.2020.]

⁵⁰⁸ Поступак јавне расправе започиње објављивањем јавног позива за учешће у јавној расправи са програмом јавне расправе на интернет страници предлагача и порталу е-управе. Јавни позив садржи и информације о образовању и саставу радне групе која је припремила нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе.

⁵⁰⁹ Програм јавне расправе обавезно садржи: нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе са образложењем и прилозима утврђеним овим пословником, рок за спровођење јавне расправе, важне информације о активностима које се планирају у оквиру јавне расправе (одржавање округлих столова, трибина, адресу и време њиховог одржавања и др.), начин достављања предлога, сугестија, иницијатива и коментара, као и друге податке значајне за њено спровођење.

⁵¹⁰ Рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писменом или електронском облику износи најмање 15 дана од дана објављивања јавног позива.

⁵¹¹ Јавна расправа траје најмање 20 дана.

⁵¹² Предлагач је дужан да извештај о спроведеној јавној расправи објави на својој интернет страници и порталу е-управе најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.

⁵¹³ Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији издваја 21 препоруку за унапређење јавне расправе у Србији, од којих су најзначајније следеће: “разматрање могућности за успостављање уставне гаранције транспарентности процеса израде закона и других аката и могућности за грађане да у консултативном процесу утичу на садржај општих правних аката; институционализација јавне расправе у правном систему; прецизно дефинисање појма и сврхе јавне расправе; уређење процеса јавне расправе; утврђивање критеријума за одабир и позивање учесника јавне расправе; прописивање минималног обима података који треба да буде објављен уз пропис који се износи на јавну расправу; прописивање обавезе органа који припрема пропис да објави приспеле предлоге током јавне расправе на интернету; законско уређење вођења података о јавној расправи; разматрање могућности за успостављање контролних механизма за случај да јавна расправа није одржана или да није одржана у складу с прописима, као и разматрање могућности утврђивања права сваког заинтересованог лица да оспори ваљаност акта који је донет уз кршење правила о јавним расправама; измена прописа који уређују садржај образложења аката уз прописивање минималног садржаја обавештења о току и резултатима јавне расправе.” Миловановић, Добросав; Ненадић, Немања; et al., *op. cit.*, стр. 100, (фуснота 494).

оквиру јавне расправе буду предочени народним посланицима заједно са образложењем о разлозима за неприхватање предлога.

Одлуку о спровођењу јавне расправе, програм јавне расправе и рок у којем се она спроводи одређује надлежни одбор Владе, на предлог предлагача. Када одбор одреди да се јавна расправа има спровести а предлагач не спроведе јавну расправу, по правилу није могуће наставити са процедуром слања нацрта закона Влади. У том случају, надлежни одбор при разматрању нацрта закона сам одређује програм јавне расправе, рок у којем се она спроводи и обавезује предлагача да спроведе јавну расправу у потпуности према програму који му је претходно одредио. Уколико се догоди да надлежни одбор не поступи на описани начин, у последњем кораку пред утврђивање предлога на седници Владе, Генерални секретар може обавезати орган државне управе да спроведе јавну расправу, што зависи од његове дискреционе оцене да ли је достављени материјал припремљен у складу са Пословником Владе (члан 50.).

Упоредно правно посматрано, постоје интересантна процедурална решења о чијем би увођењу у српски правни систем требало размишљати. У Словачкој, уколико 500 грађана потпише захтев („петицију“) за одржавање јавних консултација, орган државне управе обавезан је да исте спроведе за нацрт закона који припрема. Овај механизам често и са успехом користе словачке организације цивилног друштва. У Србији је изменама Закона о локалној самоуправи прописано решење у истом духу али на локалном нивоу, те има оправдања за проширење таквог решења и на националну раван. У Швајцарској сваки нацрт закона на савезном нивоу се редовно подноси кантонима, странкама у Парламенту, савезу општина, градова и планинских региона, привредним удружењима и другим заинтересованим странама. Повратна информација, у виду информација о спроведеној јавној расправи са образложењем за прихваћене и неприхваћене предлоге доступна је и посланицима у Савезној скупштини, који тако могу и у последњој фази процедуре доношења закона реаговати и инкорпорирати достављене предлоге путем амандмана на закон.⁵¹⁴

Суштински, било би целисходно предвидети обавезно спровођење јавне расправе за сваки нацрт закона, осим у случајевима када се врши кодификација или на

⁵¹⁴ *Ibid.*, стр. 128. и 130.

други начин обједињују или реорганизују одредбе или се пребацују у друге делове закона без суштинских измена.

Увођење јавне расправе као обавезујућег правила у припреми закона је битан први корак, који мора да прати свест код доносиоца одлука о важности јавне расправе у законодавном процесу. Тамо где је свест о важности јавне расправе на високом нивоу, јавна расправа ће се редовно спроводити, чак иако власт није на то чврсто законски обавезана⁵¹⁵. У другим државама, где свест није довољно развијена или постоји негативна перцепција о потреби за сарадњом, ни свеобухватан законски оквир неће бити довољна гаранција за спровођење овог важног института.⁵¹⁶

3.2.2. Јавно слушање

Јавно слушање је облик укључивања заинтересоване јавности у процес доношења или праћења примене прописа у парламенту, а често представља и облик парламентарне контроле над радом представника извршне власти, због чега се назива и јавно саслушање или парламентарна истрага. Настало из традиције англосаксонских парламената (британски парламент и амерички Конгрес), јавно слушање вуче корене из XVII века.⁵¹⁷ У XX веку јавна слушања постају редовна пракса у већини парламената, а примена овог консултативног механизма проширена је и на међународне организације (ОУН).

⁵¹⁵ У Великој Британији спровођење консултација није законска обавеза, већ је то питање регулисано Кодексом праксе Владе о консултацијама. У Великој Британији, Влада редовно спроводи смислене јавне консултације са минималним трајањем од 12 недеља. *Ibid.* стр. 126-127.

У Словенији јавна расправа уређена је Резолуцијом о нормативној делатности Скупштине Словеније из 2009. године и необавезујућим смерницама за сарадњу са стручном и другом јавношћу код припреме и спровођења прописа. У прва три месеца након усвајања Резолуција је прекршена у 64% нацрта закона (87 од 137), док је већ на крају исте године тај проценат износио 16%. У 2012. години случајеви неспровођења јавне расправе у Словенији се готово и не бележе. *Ibid.* стр. 122-124.

⁵¹⁶ У Мађарској су јавне расправе регулисане Законом о доношењу закона и Законом о учешћу јавности у припреми закона. Јавна расправа је, уз одређене изузетке, постављена као правило. У пракси, Влада често игнорише наведене прописе, а када спроводи јавну расправу труди се да је обесмисли остављањем кратког рока за коментарисање и сл. Позитивна страна мађарске праксе је остављање информација о резултатима јавне расправе у виртуелном простору и након завршетка јавне расправе. У Молдавији постоји законски регулисан свеобухватан правни оквир за учешће јавности у свим фазама законодавног поступка, али право на учешће јавности није довољно јасно прецизирано у погледу јавних расправа. *Ibid.*

⁵¹⁷ „Зачетак овог института сусреће се још у 17. веку као резултат потребе остваривања надзора енглеског парламента над радом извршне власти, односно владе и сваког министра посебно.“ Народна скупштина, *Спровођење јавних слушања у Народној скупштини*. Публикација не садржи нумерацију страница ни годину издавања, али може се закључити да датира из периода 2014-2016. године. <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/brochures/Javna%20slusanja%20SRB%20za%20Web.pdf> [22.10.2020.]

У основи, јавно слушање је примарно у функцији контроле коју законодавна власт спроводи над извршном влашћу, било да се ради о претходној или накнадној контроли прописа, или о „саслушању.“ Укључивање јавности код овог института има функцију додатне подршке у спровођењу редовне функције парламента. Јавно слушање пре усвајања закона има улогу упоредиву са *ex ante* анализом прописа. Након усвајања закона, јавно слушање може се посматрати као *ex post* анализа, која има за циљ утврђивање квалитета спровођења закона, а може да послужи и за тумачење спорних или нејасних одредби садржаним у прописима. У свом трећем виду, јавног саслушања представника извршне власти, контрола извршне власти коју спроводи парламент долази највише до изражаја.⁵¹⁸

Предности и недостаци јавног слушања, засновани на упоредној парламентарној пракси, могу се сумирати на следећи начин: предности су прибављање легитимитета у остваривању контролне функције парламента, јачање комуникације између парламента и грађана које води јачању поверења и промоција грађанског активизма; недостаци су формализована процедура (која може водити организовању јавног слушања само ради задовољавања прописане парламентарне форме), дебата која се води између посланика-истомишљеника без активног учешћа јавности, доминација критеријума компетентности која води подели на стручњаке и лаике, доминација интересних група над грађанима у дебати која не пружа увид у ставове грађана, могућност инструментализације јавног слушања за страначке политичке обрачунае, конфликтна атмосфера и напетост која се потом преноси на шири друштвени план као и непознати или неизвесни ефекти јавног слушања.⁵¹⁹

У Србији је јавно слушање започело 2008. године као неформална пракса уз подршку UNDP⁵²⁰, а формално је регулисано две године касније Законом о народној скупштини⁵²¹ (члан 27. став 7.) и Пословником Народне скупштине (члан 84). Према Закону о народној скупштини, само скупштински одбор, као стално радно тело, може да организује јавно слушање, док та могућност не постоји за привремена скупштинска радна тела – анкетне одборе и комисије. Нешто више детаља пружа Пословник Народне скупштине, према којем сваки члан одбора може да поднесе предлог за

⁵¹⁸ “Јавна слушања су детаљна, дуготрајна и упорна испитивања пре свега министара и других државних функционера о њиховом раду и често се називају „заседања са предочавањем доказа.” *Ibid.*

⁵¹⁹ Пајванчић, Маријана: *Јавно слушање – облик непосредног учешћа грађана у контроли власти*, 2016. <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0350-8501/2016/0350-85011674021P.pdf> [25.09.2020.]

⁵²⁰ *Report and analysis with recommendations from public hearing workshops*, Final Report, UNDP, 2015, p. 8.

⁵²¹ „Службени гласник РС“, број 9/2010.

организовање јавног слушања са темом јавног слушања и списком лица која би била позвана, о чему одбор доноси одлуку, а председник одбора о томе обавештава председника Народне скупштине. Председник одбора на јавно слушање позива чланове одбора, народне посланике и друга лица чије је присуство од значаја за тему јавног слушања. Пословник изричито наводи да се јавно слушање одржава без обзира на број присутних чланова одбора. Након јавног слушања, председник одбора доставља информацију о јавном слушању председнику Народне скупштине, члановима одбора и учесницима јавног слушања. Информација садржи имена учесника на јавном слушању, кратак преглед излагања, ставова и предлога изнетих на јавном слушању. Чланови одбора и учесници јавног слушања могу да поднесу писане примедбе на информацију о јавном слушању председнику одбора. За разлику од јавне расправе у припреми закона, где су обрађени кључни (али не и сви) елементи у циљу задржавања фокуса на суштини института, у овом пасусу наведени су дословно сви елементи којима се прописује јавно слушање у Србији.

У погледу учесталости организовања јавног слушања, према скупштинској публикацији „Спровођење јавних слушања у Народној скупштини“ јавна слушања спроводе се више од 20 пута на годишњем нивоу. Према другим подацима, у периоду од готово четири године (јун 2008. – март 2012. године) организовано је укупно 29 јавних слушања.⁵²² UNDP наводи 11 јавних слушања у 2009. години, седам у 2010. години, 16 у 2011. години, 11 у 2012. години, 29 у 2013. години и 10 у 2014. години.⁵²³

Као што се може видети, појам јавног слушања није прецизиран, те се може у ширем смислу повезати са консултацијама у припреми или праћењу спровођења закона.⁵²⁴ Поред тога, не постоје критеријуми према којима се позивају лица на јавно слушање, већ се она позивају на основу дискреционе оцене одбора. Представници организација цивилног друштва учествују на јавним слушањима, али као ни за друге категорије лица, не постоје критеријуми за позивање нити смернице за учествовање. За разлику од јавне расправе у припреми закона, где се позива општа јавност (иако су у

⁵²² Миловановић, Добросав; Ненадић, Немања; *et al.*, *op. cit.*, стр. 55, (фуснота 494).

⁵²³ *Op. cit.*, р. 9, (фуснота 520).

⁵²⁴ „Одбори Народне скупштине организују јавно слушање пре свега ради прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу акта који је у скупштинској процедури, разјашњења појединих решења из предложеног или важећег акта, разјашњења питања значајних за припрему предлога акта или било ког другог питања које је у надлежности одбора. Такође, јавна слушања се могу организовати и ради праћења спровођења и примене закона, разјашњења појединих питања од значаја за вршење надзора над радом извршних органа.“ *Спровођење јавних слушања у Народној скупштини*, Народна скупштина.

практици најчешће присутни представници организација цивилног друштва), јавно слушање није отворено за општу или стручну заинтересовану јавност, што га по својој природи ограничава и чини елитистичким полуотвореним скупом. Избор теме је такође искључиво у рукама одбора. Информација о јавном слушању садржи само кратак преглед изнетих предлога, без информације о томе да ли су прихваћени или нису и који су разлози неприхватања предлога. Парадоксално, информација о јавном слушању није јавно доступна, већ само одређеном кругу лица. Није јасно да ли постоји још нека сврха јавног слушања осим размене ставова, нити су прецизирани евентуални даљи кораци, уколико постоје, који би омогућили увид у судбину изнетих предлога и тиме процену смислености овог вида консултација у Србији. Постоје и другачија мишљења, која говоре похвално о успешности овог механизма, посебно у домену „законодавних слушања“ чиме је унапређен квалитет законских предлога кроз амандмане посланика, управо као последица предлога изнетих на јавним слушањима (без навођења конкретних прописа и конкретних предлога којима су прописи унапређени). У сегменту контроле представника извршне власти, наводи се да српска парламентарна пракса демонстрира форму „благе“ контроле.⁵²⁵

3.3. Локални аранжмани за учешће у управљању јавним пословима

На локалном нивоу, у зависности од интензитета и правног значаја облика непосредног учешћа грађана у управљању јавним пословима, могу се разликовати четири групе облика учешћа: „1. право на непосредно учешће у одлучивању (облици непосредне демократије, односно непосредног учешћа грађана у доношењу одлука, као што су: скупштине свих грађана, референдум, народна или грађанска иницијатива и облици месне самоуправе); 2. право на упућивање предлога и јавне критике (облици учешћа грађана у предлагању одлука и изношењу критике рада представничких органа, као што су: зборови грађана, петиције, односно индивидуални предлози, притужбе и представке и обраћања грађанском браниоцу, облици јавне критике, протести, мирна окупљања, демонстрације); 3. право на консултовање (облици учешћа грађана у утврђивању приоритета локалне заједнице, као што су: панели и други облици политичких консултација, јавне расправе, консултације путем електронских медија и

⁵²⁵ *Op. cit.* р. 9, (фуснота 520),. У контрасту са позитивном оценом, извештај препоручује чак 21 меру за побољшање јавних слушања у Србији.

интернета, учешће у раду савета корисника услуга и других саветодавних тела); и 4. право на информисање (облици остваривања права грађана на добијање информација о раду, плановима и намерама представничких органа, стању у локалној заједници и других информација од јавног значаја).⁵²⁶

Као што се из наведене поделе може закључити, сви облици учешћа који су предвиђени на националном нивоу егзистирају и на локалном. Додатно, будући да се на локалном нивоу по дефиницији доносе одлуке „ближе грађанима“ постоје и одређени модалитети учешћа прилагођени мањим срединама који нису предвиђени на националном нивоу. Такође, облици учешћа на националном нивоу прилагођени су, или би то требало да буду, захтевима локалног учешћа у управљању јавним пословима.

Закон о локалној самоуправи⁵²⁷ предвиђа следеће облике непосредног учешћа: референдум, народна (грађанска иницијатива) и збор грађана, који се уређују законом и статутима општина. Референдум и грађанска иницијатива (закон користи термин грађанска, уместо народна иницијатива, као инклузивнији термин) спроводе се према правилима Закона о референдуму и народној иницијативи, те све упућене примедбе у погледу овог прописа на националном нивоу, важе и за локални ниво.

Референдум на локалном нивоу. Јединица локалне самоуправе дужна је да распише референдум на предлог најмање 10% бирача од укупног бирачког тела у јединици локалне самоуправе. Одлука путем референдума донета је ако се за њу изјаснила већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана са бирачким правом на територији општине (члан 70. Закона о локалној самоуправи). Измене из 2018. године нису обухватиле правила за одржавање локалног референдума, а како ни статуту јединица локалне самоуправе (ЈЛС) још увек у већини случајева нису у потпуности усклађени са законом и не прецизирају предмет референдума, једино системом елиминације уставних могућности за одржавање референдума, и уз прилагођавање локалном нивоу, може се доћи до закључка која питања могу бити предмет референдума. Домет одлуке донесене на референдуму је веома ограничен, јер је скупштина ЈЛС може ставити ван снаге или вршити измене и допуне одлуке након годину дана од њеног доношења. Одредба којом се за покретање референдума захтева 10% бирача од укупног бирачког тела у ЈЛС задржана је, а

⁵²⁶ Милосављевић, Богољуб: *op. cit.*, стр.3, (фуснота 106).

⁵²⁷ „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101 /16 - др. закон, 47/18.

имајући у виду да је захтевани проценат превисок, нарочито за земљу која има ЈЛС са великим бројем бирача⁵²⁸, увиђа се да на плану референдумског одлучивања није остварен напредак, нити се он може очекивати под оваквим законским условима.

Локална грађанска иницијатива је механизам путем којег грађани предлажу скупштини јединице локалне самоуправе доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности ЈЛС, промену статута или других аката и расписивање референдума. Скупштина ЈЛС је дужна да о предлогу одржи расправу и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога. Законом је захтевани проценат за покретање грађанске иницијативе фиксиран на 5% од укупног броја грађана са бирачким правом, што је решење које представља напредак у погледу методолошке једнообразности, правне сигурности и недискриминаторног третмана грађана појединих ЈЛС. Наиме, претходним законским решењем била је остављена могућност ЈЛС да статутима предвиде и виши проценат, те је у пракси проценат варирао од законом предвиђених 5% до чак 25%⁵²⁹, у зависности од појединачних решења утврђених у статутима јединица локалних самоуправа. Међутим, ни захтевани праг од 5% бирача са територије ЈЛС (формулација која се може пронаћи у статутима ЈЛС, нпр. у Статуту града Београда али не и у Статуту града Крагујевца) не чини ситуацију много повољнијом. Примера ради, у Београду има 1 604 376 бирача⁵³⁰ од чега 5% износи 80 218 бирача. Према томе, може се закључити да су услови за републичку законодавну иницијативу лакши него за доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности града Београда.⁵³¹ Ситуација је повољнија код мањих градова – у Крагујевцу има 156 721 бирача, од чега 5% износи 7836 бирача, што није недостижан подухват. У малим општинама, каква је нпр. Црна Трава за покретање грађанске иницијативе потребно је 60 бирача (5% од 1217 бирача). Да би грађанска иницијатива могла представљати истински делотворан механизам учешћа

⁵²⁸ Поједини градови у Србији имају преко 150 000 бирача. Милосављевић, Богољуб: *op. cit.*, стр. 5. (фуснота 106).

⁵²⁹ Нпр. у Крагујевцу.

⁵³⁰ <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/8230/broj-biraca.php> [24.09.2020.]

⁵³¹ Према Статуту града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 39/2008, 6/2010 и 23/2013, "Сл. гласник РС", бр. 7/2016 - одлука УС и "Сл. лист града Београда", бр. 60/2019) за покретање народне иницијативе потребно је 30 000 бирача (број једнак броју захтеваном за иницирање измене закона) уписаних у бирачки списак на дан подношења иницијативе ако *законом* или статутом није утврђен други број. Закон о локалној самоуправи исправно поставља услов у процентима а не у бројевима, јер број грађана у бирачком списковима може да варира. Недоследност Статута града Београда још је видљивија када се упореди са регулисањем референдума, где се за покретање тражи постотак бирача (10%) са пребивалиштем на територији града, уписаних у бирачки списак на дан предаје предлога за расписивање референдума. С друге стране, Статут града Крагујевца преноси одредбу Закона о локалној самоуправи и наводи услов од 5% од укупног броја грађана са бирачким правом.

грађана, потребно је захтеване проценте законом одредити тако да опадају са растом броја становника у ЈЛС, тако што ће се претходно одредити прагови од десет, педесет, сто, триста, петсто и милион бирача за ЈЛС, и у складу са праговима одредити одговарајуће падајуће проценте захтеване за покретање грађанске иницијативе. У супротном, једина учињена измена у овом погледу се своди на немогућност партикуларног одређивања захтеваног процента статутима појединих ЈЛС.

Новум Закона о локалној самоуправи представља и статутарно уређење круга питања у погледу којих је *јавна расправа* обавезна⁵³², као и могућност покретања иницијативе за њено спровођење када јавна расправа није обавезна. У том случају грађани могу путем грађанске иницијативе предложити њено одржавање, а предлог мора бити подржан од најмање 100 грађана са бирачким правом на територији општине. Прикупљање потписа грађана за спровођење јавне расправе се спроводи у складу са прописима који уређују народну иницијативу, а надлежни одбор скупштине ЈЛС одлучује по примљеном предлогу грађана о спровођењу поступка јавне расправе.

Збор грађана је облик непосредног учешћа грађана на делу територије ЈЛС који расправља и даје предлоге о питањима из надлежности њених органа. Предлози се усвајају већином гласова присутних и упућују скупштини или појединим органима и службама ЈЛС, који су дужни да у року од 60 дана од одржавања збора грађана, размотре захтеве и предлоге грађана и о њима заузму став, односно донесу одговарајућу одлуку или меру и о томе обавесте грађане, што значи да предлози и захтеви донесени на збору грађана не обавезују надлежне органе ЈЛС у погледу спровођења већ само у погледу разматрања. Начин сазивања збора грађана, његов рад, као и начин утврђивања ставова збора уређује се статутом и одлуком скупштине општине. Самим тим, ова питања су различито уређена у ЈЛС.

Према Статуту града Крагујевца⁵³³, збор грађана могу сазвати најмање 50 грађана са пребивалиштем на подручју за које се збор сазива (збор грађана сазива се за насељено место или део насељеног места), а поред њих то могу учинити и Градоначелник, председник Скупштине, овлашћени представник месне заједнице или другог облика месне самоуправе и најмање једна четвртина одборника. Збор грађана

⁵³² Јавна расправа је обавезна приликом припреме статута, буџета (у делу планирања инвестиција), стратешких планова развоја, утврђивања стопе изворних прихода и просторних и урбанистичких планова.

⁵³³ Статут града Крагујевца („Службени лист града Крагујевца“, бр. 3/02, 2/06, 3/08 и 9/08).

разматра предлоге и заузима ставове о њима ако је присутно 5% грађана са бирачким правом са подручја за које је збор сазван. Одлуке на збору грађана се доносе већином гласова присутних грађана са „правом одлучивања“ при чему се вероватно мисли на бирачко право.

Статут града Београда не предвиђа могућност сазивања збора од стране грађана, већ то чини председник месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе или лице овлашћено актом месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, на предлог 10% бирача са пребивалиштем на подручју за које се сазива збор грађана (збор грађана се у Београду сазива за подручје месне заједнице или други облик месне самоуправе). Збор се може сазвати и на предлог градског органа који је надлежан за одлучивање о питању које се разматра на збору. За разлику од крагујевачког статута, у Београду збор грађана разматра предлоге и заузима ставове ако му присуствује *већина* грађана са бирачким правом са подручја месне заједнице. Збор одлучује већином гласова присутних грађана. Такође, начин рада и начин утврђивања ставова збора уређују се одлуком Скупштине града.

Закон о локалној самоуправи омогућава ЈЛС уређење начина сазивања збора грађана, његовог рада, као и начина утврђивања ставова збора статутом и одлуком скупштине општине.⁵³⁴ Из свега два примера није тешко уочити неуједначеност у уређењу овог локалног механизма учешћа. Стога, потребно је законом, а не статутом, прописати све неопходне елементе потребне за функционисање збора грађана, како би се створили предуслови за делотворно коришћење овог механизма у пракси. „Као најкрупнији недостатак у правном оквиру установљено је *изостајање обавезе* општинских органа да одређена питања *обавезно* морају изнети на зборове грађана. С друге стране, као значајна предност истих зборових означена је могућност да се путем њих, *на знатно лакши начин од оног за формирање грађанске иницијативе*, обезбеди пут до предлога о коме се скупштина општине и други општински органи морају изјаснити.“⁵³⁵

Новина у закону је и могућност организовања *јавног слушања* на локалном нивоу. Стална или повремена радна тела могу организовати јавно слушање о

⁵³⁴ Закон о локалној самоуправи, члан 11: „Статутом се уређују нарочито...начин управљања грађана пословима из надлежности јединице локалне самоуправе, услови за остваривање облика непосредне самоуправе...“

⁵³⁵ Милосављевић, Богољуб: *op. cit.*, стр. 5, (фуснота 106).

предлозима прописа и одлука о којима одлучује скупштина, што је разлика у односу на републички ниво, где само стално радно тело може организовати јавно слушање. У статутима Крагујевца и Београда преузета је законска одредба без додатне разраде.

Закон о локалној самоуправи је изменама 2018. године донео одређене новине и привидна побољшања⁵³⁶ на плану учешћа грађана у управљању јавним пословима, али је пропуштена прилика да се институти непосредне демократије и консултативни аранжмани правно заокруже и да се ЈЛС чвршће обавезу да у свом раду користе моделе непосредног учешћа грађана. Будући да је закон донет пре две године може се рећи да је рано за давање опште оцене ефеката закона, али имајући у виду нова законска решења, тешко је очекивати појављивање позитивних ефеката у виду повећања учешћа грађана у управљању јавним пословима на локалном нивоу. Како нас теорија партиципативне демократије учи да партиципацију треба започети на локалном нивоу и ширити је ка националном нивоу у другом кораку, може се закључити да је грађанска партиципација у Србији још увек на зачетку. Механизми осмишљени на описан начин једино организованом цивилном друштву пружају какву-такву прилику да остваре утицај на локалне јавне политике. Без организованог цивилног друштва нема учешћа у управљању јавним пословима (на свим нивоима управљања, па тако и на локалном) схваћеном као право грађана да заступају и бране своје легитимне интересе кроз учешће у процесу доношења одлука и контролу њиховог спровођења.

4. Институционални механизми сарадње органа државне управе и ОЦД

4.1. Уговор о сарадњи (*Compact*)

Институционални механизми сарадње су уопштено гледано новијег датума⁵³⁷ и воде порекло из Велике Британије, где се преко уговора о сарадњи (*Compact*) између

⁵³⁶ Као на пример члан 13.: „органи јединица локалне самоуправе могу сарађивати са *удружењима*, хуманитарним организацијама и другим организацијама, у интересу јединице локалне самоуправе и становника са свог подручја.“ Италиком је означена измена из 2018. године којом се израз невладина организација замењује удружењем. Не може се рећи да је раније било забрањено остваривати сарадњу са удружењима на локалном нивоу. Може се подржати наведена измена уколико је учињена са циљем подизања нивоа свести локалних службеника.

⁵³⁷ Рани пример институционалне сарадње је италијански Међу-министарски комитет за људска права (*Ministerial Committee for Human Rights - CIDU*) који функционише у оквиру Министарства спољних послова и међународне сарадње. Основан 1978. године, представља институционализовани механизам сарадње државне управе и ОЦД у коме представници ОЦД узимају учешће у осмишљавању, спровођењу и евалуацији јавних политика у области људских права. Најчешће се то чини кроз учешће у

ОЦД⁵³⁸ и владе дефинишу заједнички друштвени циљеви до којих се долази кроз партнерство као кључни механизам сарадње и уз односе поверења. Иако се потписује за територију Енглеске, влада Уједињеног Краљевства преузима обавезе из *Compact*-а и на територијама Северне Ирске, Велса и Шкотске.⁵³⁹ Овај вид сарадње започео је крајем деведесетих година прошлог века када је сазрела идеја о потреби структурисаног укључивања ОЦД у јавне политике Уједињеног Краљевства⁵⁴⁰, а уговори о сарадњи се од тада периодично обнављају. Уговор о сарадњи није правно обавезујућег карактера већ се ради о политичком документу. Треба нагласити да је примарно поље деловања *Compact*-а сарадња и унапређење на пољу социјалних услуга, само једног од сегмената могућег деловања ОЦД. У Уједињеном Краљевству функционише Канцеларија за цивилно друштво (Office for Civil Society)⁵⁴¹, смештена у оквиру Одељења за дигиталне технологије (*digital*), културу, медије и спорт кабинета премијера, која је намењена као контакт тачка за органе државне управе којима пружа помоћ у виду упутстава за примену *Compact*-а и примера најбоље праксе. За ОЦД канал комуникације је *Compact Voice*⁵⁴², платформа који представља преко 20 000 организација. Након успостављања сарадње у УК и друге европске земље почињу да успостављају различите институционалне механизме сарадње.

извештавању, учешће на конференцијама и другим сличним догађајима и путем online консултација у сврху компилирања националног плана активности. (О *CIDU* - www.cidu.esteri.it4)

Наведено не сугерише да је италијанска државна управа благонаклона према ОЦД, будући да постоје многе правне препреке за функционисање тамошњих ОЦД, због чега је у току реформа италијанског „трећег сектора.“

О свему наведеном: Conference of INGOs of the Council of Europe, Civil participation in the decision-making process, Fact Finding Mission to Italy Report, 2019.

⁵³⁸ Организације цивилног друштва из перспективе *Compact*-а се уже тумаче и чине их добротворна друштва, социјална предузећа, добровољне групе и групе које делују у ужим заједницама (community groups).

⁵³⁹The Compact, The Coalition Government and civil society organisations working effectively in partnership for the benefit of communities and citizens in England; https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61169/The_20_Compact.pdf [15.06.2020.]

⁵⁴⁰ О томе: *The Deakin Commission Report*, Commission on the Future of the Voluntary Sector, 1996; Building the Future Together, Labor Party, 1997; Kendall, Jeremy: The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s Whys and wherefores, *Civil Society Working Paper* 2, 2000.

⁵⁴¹ <https://www.gov.uk/government/organisations/office-for-civil-society> [22.10.2020.]

⁵⁴² <http://www.compactvoice.org.uk/> [22.10.2020.]

4.2. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом

Један од основних механизма сарадње је оснивање канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, које постоје у Пољској, Мађарској, Чешкој, Словачкој, Србији, Хрватској и Црној Гори. Канцеларије у тим земљама углавном представљају организационе јединице владе⁵⁴³ (за коју ће се организациону јединицу влада одлучити зависи од њеног управног уређења), док се у случају Србије ради о служби Владе у оквиру Генералног секретаријата. Основна функција канцеларије је подизање обима и квалитета сарадње између ОЦД и ресорних министарстава. У погледу надлежности, канцеларија нарочито иницира дијалог са цивилним друштвом, учествује у доношењу прописа и других општих аката којима се уређује положај ОЦД, учествује у припреми и праћењу спровођења стратешких докумената који се односе на стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, креира механизме и процедуре за транспарентно буџетско финансирање ОЦД, координира и подстиче сарадњу органа јавне управе и ОЦД наступајући као „мост“ између њих, пружа стручну подршку органима државне управе по питањима сарадње са ОЦД, прикупља и дистрибуира релевантне информације, објављује публикације, организује конференције, семинаре, тренинге и сл., финансира или суфинансира програме и пројекте ОЦД и учествује у програмирању и управљању претприступним и другим фондовима Европске Уније за подршку ОЦД. Анализом правних аката којима су канцеларије основане и којима се одређује њихов делокруг рада, може се закључити да су надлежности канцеларија у региону, уз незнатне разлике, истоветне и да укључују све горе наведене елементе.⁵⁴⁴

⁵⁴³ У Црној Гори је 2007. године основана Канцеларија за сарадњу са НВО у оквиру Генералног секретаријата Владе Црне Горе, да би изменом Уредбе о организацији и начину рада државне управе 2017. године, послови који се односе на развијање сарадње органа државне управе и невладиних организација, као и послови у вези са програмирањем и управљањем фондовима Европске уније намењени НВО, који су били у надлежности Генералног секретаријата Владе Црне Горе и које је обављала Канцеларија, пренети у надлежност Министарства јавне управе у оквиру кога је основана Национална канцеларија за сарадњу с невладиним организацијама.

⁵⁴⁴ Према Уредби о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05-исправка, 101/07 и 65/08) у делокруг канцеларије Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом спада: иницирање дијалога са цивилним друштвом о питањима од заједничког интереса; учешће у припреми и праћењу спровођења стратешких докумената који се односе на стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, у циљу даљег развоја сарадње јавног, приватног и цивилног сектора и, с тим у вези, сарадњу са органима аутономних покрајина и органима јединица локалне самоуправе; иницирање доношења прописа и других општих аката којима се уређује положај удружења и других организација цивилног друштва, као темеља изградње демократског, инклузивног и солидарног друштва; учешће у припреми збирних извештаја за Владу о утрошку средстава која су, као подршка програмским активностима, обезбеђена и исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва из средстава буџета Републике Србије; организовање округлих столова и конференција; објављивање публикација и предузимање других мера и активности у циљу подизања капацитета и

Уопштено, канцеларија се може перципирати као веома погодан механизам за јачање капацитета како ОЦД тако и органа државне управе и као механизам изградње и јачања односа међусобног партнерства и поверења. Укупно гледано, деловање свих канцеларија у региону може се оценити као позитивно и смислено.

4.2.1. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије

Канцеларија (КСЦД) је формално основана одговарајућом уредбом 2005. године али постаје оперативна 2011. године. Иако постојан механизам сарадње, постоје одређени фактори који је ограничавају у деловању, од којих се нарочито издвајају два фактора на које се ваља осврнути.

КСЦД се у организационом смислу састоји од Одсека за планирање и стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, Групе за међународну сарадњу и интеграције и Групе за правне и финансијске послове.

Из домена рада Одсека за планирање и стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, основни посао је израда радних верзија прописа и стратешких докумената од значаја за развој ОЦД. Када је реч о прописима, другим општим актима и стратешким документима, КСЦД (као и друге канцеларије у региону) има само могућност *иницирања* прописа то јест *учешћа* у припреми и спровођењу стратешких докумената, што значи да не може самостално да подноси нацрте аката, већ то мора чинити преко овлашћеног предлагача, што у пресудној мери одређује домете њених активности у овом погледу. За успех било какве иницијативе којом би се уредили прописи или јавне политике од значаја за ОЦД, потребно је да такву иницијативу овлашћени предлагач формализује подношењем нацрта у оквиру процеса

одрживости рада и деловања удружења и других организација цивилног друштва; прикупљање и дистрибуирање информација од значаја за рад удружења и других организација цивилног друштва; обављање стручних послова у вези са сарадњом и разменом искустава са сличним владиним институцијама у региону, земљама Европске уније и свету сарадњу са надлежним органима у обављању послова који се односе на програмирање и управљање претприступним и другим фондовима Европске уније за подршку цивилном друштву; припремање аката којима Влада надзире, усмерава и усклађује послове министарстава и посебних организација који су у вези са питањима развоја цивилног друштва и сарадње Владе са цивилним друштвом, као и са начинима на који се јавност обавештава о активностима усмереним на развој цивилног друштва и сарадњи Владе са цивилним друштвом; сарадња с државним органима, органима аутономних покрајина, општина, градова и града Београда као и са удружењима и другим организацијама цивилног друштва у изради релевантних докумената и прописа и промовисање послова који су у вези са развојем и сарадњом са цивилним друштвом; обављање и других послова из области развоја цивилног друштва и сарадње са цивилним друштвом које јој повери Влада.

обједињавања мишљења органа државне управе, на начин предвиђен Пословником Владе. Уколико то овлашћени предлагач не учини све се завршава на упућеној иницијативи, јер канцеларија нема никакве механизме којим би приморала овлашћеног предлагача да поступи по иницијативи. Последица оваквог решења су различите упућене иницијативе за измену прописа које никада нису отишле даље од ресорних министарстава у процедуру. Исто важи и за стратегију развоја цивилног друштва у Србији која, иако припремљена пре пет година, још увек није усвојена. Изостанак усвајања стратегије је предмет критика коју Европска комисија упућује Србији у Извештајима о напретку.⁵⁴⁵

Други ограничавајући фактор, који се поклапа са надлежностима Групе за међународну сарадњу и интеграције КСЦД, долази до изражаја са интензивирањем процеса евро-интеграција, то јест започињањем преговора Србије о приступању ЕУ 2014. године. Према Одлуци о формирању Координационог тела ("Службени гласник РС", бр. 84/13, 86/13, 31/14, 79/14) председници преговарачких група имају могућност да у рад истих укључе ОЦД. Таква пракса сарадње је требало да се одвија искључиво преко КСЦД, што и логично имајући у виду да је КСЦД једина специјализована и обучена за сарадњу између ОЦД и органа државне управе. Како је оптирано да се ОЦД не укључе у састав преговарачких група, већ у састав Преговарачког тима, потреба за постојањем институционалног механизма сарадње условила је окретање ка Националном Конвенту о Европској Унији, институционалној платформи у којој се поред ОЦД налазе представници Владиних тела, политичких странака, синдиката, приватног сектора, струковних организација, експерти и други представници заинтересоване јавности. Последично, КСЦД је практично остала без значајног дела надлежности. Међународна сарадња КСЦД се и пре 2014. године углавном базирала на сарадњи са ЕУ, а од започињања преговора и отварања појединих преговарачких поглавља највећи део међународне сарадње се тиче управо процеса евро-интеграција.

⁵⁴⁵Извештај ЕК о напретку Србије за 2015. годину: „Национална стратегија за подстицајно окружење за развој организација цивилног друштва у Републици Србији за период 2015-2019 (припремљена 2015. године) још увек није усвојена.“ Извештај ЕК о напретку Србије за 2018. годину : „Још увек није усвојена национална стратегија за успостављање повољног окружења за цивилно друштво и њен акциони план.“

4.3. Фондација за развој цивилног друштва

Уколико се користи на прави начин, солидан механизам сарадње државе и ОЦД може се остварити преко фондације за развој цивилног друштва. Јавну фондацију оснива држава са примарним циљем финансирања ОЦД програма и пројеката који су, идеал-типски, плод изворних потреба грађана. Да бисмо разумели функционисање фондације основане од стране државе, потребно је претходно објаснити два постојећа модела (децентрализовани и централизовани) финансирања ОЦД у реализацији програма од јавног интереса, као начина на који држава институционално организује програмирање, доделу и мониторинг додељених средстава. Према децентрализованом моделу, заступљеном и у Србији, Влада, односно министарство надлежно за област у којој се остварују основни циљеви ОЦД додељује средства на основу спроведеног јавног конкурса и закључује уговоре о реализовању одобрених програма. Према слову закона, свако министарство спроводи јавне конкурсе и додељује средства на основу претходно утврђених критеријума. Други модел је централизовано финансирање, заступљено нпр. у Хрватској, Мађарској и Пољској. Овај модел подразумева оснивање фонда или неког другог јавно-правног тела од стране државе на основу посебног закона, према коме се финансирање врши из једног центра – фонда, тако што се о додељивању јавних средстава за програме и пројекте удружења и других организација цивилног друштва одлучује без учешћа ресорних министарстава.⁵⁴⁶ Док су мађарски Национални фонд за развој цивилног друштва⁵⁴⁷ (од 2011. године преименован у Национални фонд за сарадњу) и пољски Национални институт за слободу – Центар за развој цивилног друштва⁵⁴⁸ негативни примери и предмет бројних контроверзи, укључујући и политички мотивисано сужавање простора за деловање ОЦД кроз финансирање искључиво оних ОЦД које отворено подржавају актуелне власти у тим земљама, хрватска Национална заклада за развој цивилног друштва⁵⁴⁹ представља

⁵⁴⁶ Оба система финансирања пате од мањкавости, посебно ако их ставимо у контекст могућности корупције и злоупотребе јавних средстава (давање и примање мита, превара, трговина утицајем и тсл.). Посебан проблем у утврђивању одговорности представља чињеница да је готово по правилу реч о трговини утицајем која је политички мотивисана и повезана са владајућом структуром.

⁵⁴⁷ О контроверзном функционисању Националног фонда за сарадњу: Mink, Júlia: *Standing and operational space of non-governmental organisations (NGOs) in contributing to respecting and promoting fundamental rights in EU Member States*, Hungary, European Union Agency for Fundamental Rights, 2017.

⁵⁴⁸ О контроверзном функционисању Националног института за слободу: Smith, Barbara: *Polish Civil Society Adapting to New Pressures*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies, 2018.

⁵⁴⁹ Национална заклада за развој цивилнога друштва, <https://zaklada.civilnodrustvo.hr/> [22.10.2020.] Иако јавно-правно лице, за разлику од мађарског и пољског пандана, у заклади већину чланова управног одбора не чине представници владе већ представници ОЦД и стручњаци у тој области. Заклада се

пример добре праксе. Уколико у земљи већ постоји канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, приликом оснивања фонда је потребно водити рачуна да не дође до преклапања надлежности.

4.4. Савет за сарадњу са цивилним друштвом

Савет за сарадњу са цивилним друштвом, још један институционални механизам сарадње, постоји у Хрватској⁵⁵⁰, Црној Гори⁵⁵¹, Мађарској, Словачкој, Чешкој, Пољској. Савет је подобан као механизам уколико у земљи није образована канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом. Уколико јесте, оснивање савета води дуплирању надлежности и не представља делотворан механизам сарадње.⁵⁵² Савет је мешовито тело чији су чланови представници органа државне управе (најчешће државни службеници на положају и јавни функционери и представници ОЦД). Једно од основних питања у погледу структуре чланства је баланс, односно која страна у савету треба да чини већину. Друго питање је начин избора представника ОЦД – да ли се они именују од стране органа државне управе или организације цивилног друштва саме предлажу и бирају своје представнике у савету. У оба случаја поставља се питање

финансира из буџетских средстава са посебне позиције Уреда за удруге. Највећи извор прихода закладе долази из дела прихода од игара на срећу и наградних игара, а остварује приходе и од основне имовине и донација. Годишњи и финансијски извештај о раду закладе усваја Сабор РХ.

⁵⁵⁰ Савјет за развој цивилнога друштва <https://udruge.gov.hr/savjet-za-razvoj-civilnoga-drustva/120> [22.10.2020.]

⁵⁵¹ Савјет за сарадњу државних органа и невладиних организација http://www.gov.me/naslovna/Savjetodavna_tijela/Savjet_za_saradnju_organu/ [22.10.2020.]

⁵⁵² Надлежност хрватског Савјета за развој цивилнога друштва готово у потпуности се поклапа са надлежностима Уреда за удруге: суделовање у континуираном праћењу и анализи јавне политике која се односи и/или утиче на развој цивилног друштва у Републици Хрватској и међусекторска сарадња; суделовање у давању мишљења Влади Републике Хрватске о нацртима прописа којима се утиче на развој цивилног друштва у Републици Хрватској те у организацији примереног начина укључивања и суделовања организација цивилнога друштва у расправе о прописима, стратегијама и програмима који на разини Републике Хрватске, али и на европском нивоу утичу на развој и деловање цивилног друштва, те на сарадњу с јавним и приватним сектором; сарадња у планирању приоритета националних програма доделе финансијских потпора пројектима и програмима организација цивилног друштва из средстава државног буџета, те анализа годишњих извештаја министарстава и канцеларија Владе Републике Хрватске о финансираним пројектима и програмима организација цивилног друштва; суделовање у програмирању и утврђивању приоритета за кориштење фондова Европске уније који су отворени за Републику Хрватску, на темељу учинковитог система саветовања с организацијама цивилног друштва; извршавање задатака којима се остварује основна сврха деловања Савјета, а обухваћени су циљевима Националне стратегије стварања подстицајног окружења за развој цивилног друштва; сарадња с хрватским представницима цивилног друштва у Европском економско и социјалном одбору у формулисању стајалишта цивилног друштва на нивоу Европске уније; кандидовање и избор представника организација цивилног друштва у повереништва, саветодавна или радна тела на захтјев тела државне управе, канцеларија Владе и других тела јавне власти.

критеријума за избор (критеријуми за ОЦД и критеријуми за кандидате), а ствар се додатно компликује уколико се оптира за другу варијанту јер се поставља и питање начина организовања избора кандидата, који тада добија елементе избора у народно представништво. У Хрватској, у којој постоји Уред за удруге, примећено је да иако државни функционери редовно присуствују састанцима изостају конкретни кораци који би представљали адекватан исход деловања Савета.⁵⁵³ У Србији су постојали планови да се образује Савет за развој и сарадњу са цивилним друштвом, чији би се основни задатак састојао, управо из разлога избегавања дуплирања већине надлежности са Канцеларијом, у давању мишљења влади о стратешким смерницама у процесу израде националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, чија је израда такође била предвиђена. Међутим, од свих наведених планова се одустало. Одустајање од образовања Савета резултирало је критиком од стране Европске комисије у Извештајима о напретку Србије.⁵⁵⁴

4.5. Стратегија за стварање подстицајног окружења за ОЦД

Институционална сарадња се може остваривати и кроз стратегије за стварање подстицајног окружења за ОЦД. Ради се такође о новијем механизму сарадње, а разлика између *compact*-а и стратегије, осим што се у првом случају ради о политичком документу а у другом о документу јавне политике, састоји се у одговорности за спровођење активности. Стратегија подразумева искључиву обавезу и одговорност државе за спровођење активности, док *compact* предвиђа обавезе на обе стране. У

⁵⁵³ Из угла представника хрватских ОЦД, присуство на састанцима, иако својеврсно признање, представља непотребно оптерећење у виду припремања различитих материјала које презентују на састанцима, а будући да се састанци одржавају у Загребу, за ОЦД из других делова земље присуство представља и трошак, јер чланови савета не добијају накнаду за рад. Наведени подаци су резултат разговора обављених 2014. године са хрватским ОЦД члановима Савјета за развој цивилног друштва.

⁵⁵⁴ Извештај ЕК о напретку Србије за 2016. годину: "... остаје да се успостави Савет за сарадњу са цивилним друштвом." Извештај ЕК о напретку Србије за 2018. годину: „Тек треба формирати савет за сарадњу са цивилним друштвом.“

Није јасно због чега ЕК инсистира на образовању Савета, имајући у виду да у Србији функционише Канцеларија, и да је предвиђен делокруг рада Савета у основи једнократан посао који би се састојао у давању мишљења влади о стратешким смерницама у процесу израде националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва. Делокруг рада Савета сугерише да он не би имао својство сталног (што би неминовно водило дуплирању надлежности са Канцеларијом), већ *ad hoc* радног тела Владе. Једини мотив ЕК за оснивање Савета може се пронаћи у чињеници да ЕУ подржава образовање Савета јер је то било предвиђено ИРА пројектом “ЕУ подршка Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом” путем којег је требало кроз „експертску подршку“ из ЕУ утрошити већ обезбеђена средства пореских обвезника ЕУ.

имплементацији стратегије, а нарочито у овој области, пожељно је да се поједине активности спроводе у сарадњи са ОЦД, али иницијатива за њихово спровођење може да потиче искључиво од органа државне управе. Самим тим, чињеница да је у некој земљи усвојена стратегија сама по себи не значи да постоји било каква смислена сарадња између државе и ОЦД. Са друге стране, постојање стратегије је сигнал да држава на системски начин размишља о стварању или унапређењу подстицајног оквира за развој цивилног друштва. Стратегије и пратећи акциони планови који за циљ имају стварање подстицајног окружења постоје у Хрватској⁵⁵⁵, Црној Гори⁵⁵⁶ и Македонији⁵⁵⁷. Да стратегије развоја цивилног друштва нису непознате у земљама западне демократије показује пример Стратегије цивилног друштва Владе Уједињеног краљевства⁵⁵⁹. Међутим, када се поближе анализира опсег и сврха наведене стратегије, види се да се она односи на развој пружања социјалних услуга, а да је цивилно друштво према овом документу „друштвени сектор“ („social sector“) у који су укључена добротворна друштва, узајамне услуге јавних служби (public service mutuals) или предузећа са примарном социјалном улогом (наш еквивалент би био социјална предузећа). У суштини, стратегијом се покушавају унапредити социјалне услуге добровољних организација, организација које функционишу у ужим заједницама (community) и социјалних предузећа. С друге стране, стратегије развоја цивилног друштва у земљама Западног Балкана и пратећи акциони планови су обимне интер-секторске развојне стратегије које укључују у своје опште и посебне циљеве читав низ активности веома широког опсега, од јачања институционалног оквира за сарадњу којим се уводе нови механизми сарадње, јачања нормативно-правног оквира за сарадњу, јачања капацитета свих учесника у процесу креирања јавних политика,

⁵⁵⁵ Национална стратегија стварања потицајног окружења за развој цивилног друштва од 2007.–2011 године; Национална стратегија стварања потицајног окружења за развој цивилног друштва од 2012. до 2016. године; Национална стратегија стварања потицајног окружења за развој цивилног друштва од 2017. до 2021. године

⁵⁵⁶ Стратегија унапређења подстицајног окружења за дјеловање НВО 2018-2020. Овој стратегији претходе Стратегија сарадње Владе Црне Горе и невладиних организација 2009-2011 и Стратегија развоја невладиних организација у Црној Гори 2014-2016 са пратећим акционим плановима.

⁵⁵⁷ <https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/Strategija%202018%20-%202020%20usvoena%209%2010%202018.pdf> [15.08.2020.]

<https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/Akciski%20plan%202018-2020%20usvoen%209%2010%202018.pdf> [15.08.2020.]

⁵⁵⁸ У Босни и Херцеговини се од 2011. године најављује израда Стратегије за успоставу подстицајног окружења за развој одрживог цивилног друштва у Босни и Херцеговини, али до данас није израђен ни нацрт документа.

⁵⁵⁹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/732765/Civil_Society_Strategy_-_building_a_future_that_works_for_everyone.pdf; [01.02.2020.] Такође о томе: Conference of INGOs of the Council of Europe, Civil participation in the decision-making process, Fact finding visit to the United Kingdom Report, 2019

измена правног оквира за деловање удружења, фондација и задужбина почевши од услова за оснивање, карактеристика регистрационог органа па надаље, преко рачуноводствених и пореских реформи које за циљ имају једноставније деловање и пружање пореских подстицаја за ОЦД, подстицања корпоративне и опште филантропије, измена правног оквира за пружање социјалних услуга, промовисања партиципације у јавним политикама, правно уређивање волонтирања итд.

Хрватска „Национална стратегија стварања потицајног окружења за развој цивилнога друштва од 2012. до 2016. године“, представља наставак кључних тема „Оперативног плана Националне стратегије стварања потицајног окружења за развој цивилног друштва од 2007.–2011 године“. Наведена стратегија временски коинцидира са уласком Хрватске у ЕУ, што би по природи ствари требало да сугерише висок степен разумевања улоге и функције ОЦД у хрватском друштву. Стратегија је подељена на четири области: институционални оквир за подршку развоју цивилног друштва, цивилно друштво и партиципативна (судионичка) демократија, оснаживање улоге ОЦД за друштвено-економски развој и деловање и даљи развој цивилног друштва у међународном контексту. Даља разрада стратегије врши се кроз 26 циљева, 27 мера и чак 91 активности. Није потребно улазити у суштину сваке дефинисане активности да би се уочило да у Хрватској и даље постоје бројни изазови⁵⁶⁰ у креирању подстицајног окружења за ОЦД (што показује и стратегија за период 2017-2021. године), упркос стратешком континуитету и регионално посматрано најразвијенијем институционалном оквиру за сарадњу (Уред за удруге, Национална заклада за развој цивилног друштва, Савјет за развој цивилнога друштва, три везане стратегије од 2007. године). С друге стране, мора се признати да сви ти напори нису били узалудни,

⁵⁶⁰ У поређењу са плановима бизнис заједнице, реализацију планова у државној управи карактерише знатно нижи ниво очекивања у погледу реализације. Анализом степена имплементације бројних државних стратегија и акционих планова, не само у области креирања подстицајног окружења за ОЦД, дошло се до закључка да ниједном стратегијом и пратећим акционим планом није реализовано 100% планираног. Планови који су формално испунили 50% предвиђених активности у органима државне управе сматрају се успешним, док у се ретким случајевима где је проценат 60% или 70% формално спроведених активности такви планови сматрају изузетно успешним. Када се анализира остварени утицај формално имплементираних мера и активности долазимо до закључка да су остварени резултати по правилу скромни. Насупрот томе, у бизнис-заједници сваки план којим није остварено 100% предвиђених активности сматра се неуспешним, и као такав представља основ за утврђивање одговорности особа задужених за његово спровођење. Због тога, у нпр. Србији (али и широм региона) стратегије и акциони планови више подсећају на списак жеља него на документ којим се преузима одговорност за решавање проблема у одређеној области.

будући да хрватске ОЦД имају институционално-правно и финансијски посматрано најбољи положај у региону.⁵⁶¹

Нацрт српске Националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва (2015-2019), који је у широком консултативном процесу израдила Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, као општи циљ предвиђа унапређење правног и институционалног оквира за развој цивилног друштва и јачање партнерства јавне управе и цивилног друштва у области креирања и спровођења јавних политика. Посебни циљеви су унапређење правног оквира и јачање капацитета јавне управе и организација цивилног друштва за веће учешће јавности у поступку израде закона и других инструмената јавних политика; унапређење правног оквира за финансијску одрживост организација цивилног друштва, јачање капацитета јавне управе за планску и транспарентну доделу, праћење и евалуацију коришћења буџетских средстава за програме и пројекте организација цивилног друштва, јачање капацитета организација цивилног друштва за транспарентно управљање додељеним буџетским средствима; унапређење правног оквира и јачање капацитета јавне управе за веће учешће организација цивилног друштва у социо-економском развоју; унапређење правног оквира и јачање капацитета државне управе за веће учешће организација цивилног друштва у неформалном образовању; унапређено партнерство јавног и цивилног сектора у процесу европских интеграција. Нацрт пратећег Акционог плана предвиђа 70 активности које је потребно спровести. Као што је случај и са државама у региону, да би се планиране активности имплементирале у пракси потребан је напор и укључивање знатног броја органа државне управе у реализацију стратегије и пратећег акционог плана, уз неопходну међусобну координацију и сарадњу.

5. Закључна разматрања

Да би окружење за развој цивилног друштва било истински подстицајно, потребан је напор и сарадња бројних државних органа. Предуслов за постојање подстицајног окружења је владавина права, чему мора да претходи континуирана политичка воља за изградњу и одржавање стабилних демократских институција и

⁵⁶¹ Истини за вољу, не може се пренебрегнути чињеница да је економски стандард у Хрватској виши него у другим државама региона. Не постоји ниједна држава у којој су грађани сиромашни а цивилно друштво напредно.

однос поверења између државе и ОЦД. Парадокс двоструке слабости⁵⁶² и на плану изградње подстицајног окружења јасно показује да слабе државе и слаба друштва, под претпоставком да постоји политичка воља, имају велике проблеме да успоставе повољан правни оквир и свеукупни демократски амбијент за деловање ОЦД. Однос међузависности између слабих институција и слабог друштва рефлектује се и на положај цивилног друштва. У таквој ситуацији, државе са краћом демократском традицијом, у првом реду под притиском спољних фактора и захтева евро-интеграција, уводе различите институционалне механизме у циљу поспешивања изградње цивилног друштва у обиму непознатом у земљама западне демократије. Западноевропске земље (нпр. Уједињено краљевство, Француска, Данска, Немачка) то чине из жеље за структурисаним укључивањем ОЦД у припрему и примену јавних политика, свесне снаге и величине сектора као и његовог потенцијала и посматрају га као социјалну и економску друштвену вредност. Друге земље, услед комплексних захтева евро-интеграција то су чиниле у циљу покушаја обезбеђивања друштвеног консензуса у процесу придруживања Европској Унији (Пољска, Мађарска, Чешка, Словачка).

Међутим, нигде није уочено постојање толико различитих институционалних механизма као у земљама Западног Балкана, у којима не само да се преузимају постојећи институционални механизми сарадње, већ се могући институционални облици сарадње додатно мултипликују путем свеобухватних стратегија за развој цивилног друштва. Разлог за такву „институционалну хиперпродукцију“ механизма сарадње, у поређењу са земљама западне демократије, може се видети у чињеници да је изградња цивилног друштва у тим земљама још увек у зачетку, почевши од опште, често негативне, друштвене климе у којој ОЦД делују. Тиме, неадекватност или недовољна развијеност подстицајног правног оквира пада у други план, док је још увек примарно питање подизања нивоа свести код доносилаца одлука, како би ОЦД бивале доживљаване као партнери у изградњи друштва, а не као конкуренти који улазе у традиционални простор деловања доносилаца одлука и тако ремете ексклузивно право у домену јавних политика. Негативна перцепција код доносилаца одлука у погледу оних ОЦД које се баве политичким активностима преноси се на читав сектор, чиме се отежава или онемогућава развој неполитичких ОЦД, које су свуда у огромној већини, па и у земљама Западног Балкана.

⁵⁶² Објашњено у делу Процес преговарања и ОЦД.

Може се закључити да су у земљама са слабије развијеном демократском традицијом, институционални аранжмани сарадње развијенији, али да саме праксе сарадње то нису. Теоретски посматрано, када се институционалне праксе сарадње буду развиле до мере да сваки доносилац одлука и сваки јавни службеник поседују свест о значају сарадње са ОЦД и знање како да механизме сарадње примене у пракси, више неће бити потребе за постојањем било каквог институционалног механизма. У том смислу, треба истаћи речи бившег Министра цивилног друштва Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске⁵⁶³ упућене приликом потписивања *Compact*-а 2010. године: „Јасан знак успеха постојаће када нам више не буде требао *Compact*, јер ће функционисање партнерства бити *друга природа* владиних департмана и агенција.“⁵⁶⁴ Ништа није толико незахвално као предвиђање будућности, а да точак демократије, за разлику од точка историје, може ићи и унапред и уназад уверили смо се много пута. Због тога, ова могућност, иако теоретски исправна, није вероватна.

⁵⁶³ Министар цивилног друштва је за време Камеронове владе била позиција руководећег у Департману Владе за културу, медије и спорт. 2016. године долази до формацијских промена у Кабинету, те Канцеларија за цивилно друштво на чијем челу је министар цивилног друштва, улази у састав Кабинета Премијера.

⁵⁶⁴ Hurd MP, Nick: *The Compact, The Coalition Government and civil society organisations working effectively in partnership for the benefit of communities and citizens in England*, уводна реч, London, HM Government, 2010, p. 4.

ПОГЛАВЉЕ IV

ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА ДЕЛОВАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У РАДУ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА (ОРГАНИЗАЦИЈА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА И САВЕТ ЕВРОПЕ)

1. Уводна разматрања

Истраживање правног и институционалног оквира за укључивање невладиних организација у рад међународних организација је важно из неколико разлога.

Прво, потребно је истражити какав однос према невладиним организацијама имају у сопственом раду оне међународне организације које су најгласније и најагилније у заштити њихове слободе удруживања и критици глобалне појаве сужавања простора за њихово деловање и, с тим у вези, какав је статус невладиних организација унутар тих међународних организација. Као што ће се видети, невладиним организацијама је признат консултативни статус у најважнијим међународним организацијама, што имплицира да се НВО третирају као партнери у процесу доношења одлука. Самим тим намеће се низ других питања, као што су: шта тачно подразумева консултативни статус? Каква је природа тог партнерства? Која је улога НВО у партнерству где постоји више него очигледна диспропорција у снази између партнера? Постоји ли формални и/или неформални утицај НВО на доношење одлука и, уколико постоји, може ли се измерити? Да ли се НВО у међународним форумима каткад инструментализују како би служили интересима држава чланица или интересима међународне организације? Постоји ли у овом односу повратна спрега, то јест да ли НВО каткад инструментализују рад међународних организација за постизање циљева које нису могле постићи на националном плану, јер националне државе нису имале разумевања за идеје и деловање (тзв. *policy washing*) ?

Друго, конкретни механизми осмишљени за спровођење сарадње служе као основа за даље развијање међународног права у контексту укључивања НВО у процес доношења одлука на међународном нивоу. На бази постојећих правила, доносе се нова и додатно разрађују и прецизирају постојећа, са очигледним трендом све већег укључивања ових организација у процес доношења одлука. Пракса најзначајнијих међународних организација (УН, Савет Европе, ОЕБС) непобитно показује да утицај

НВО на ове процесе постоји. Такође, уочљив је продор и ширење механизма сарадње са НВО у специјализована тела и агенције међународних организација (нарочито УН), у којима оне раније нису имале могућност учешћа.

Треће, из перспективе како националних држава тако и невладиних организација које из њих долазе, реч је о највећим међународним форумима за разматрање разноврсних јавних политика у најширем смислу те речи. У овим форумима и националне НВО имају своје место – директно или посредно. Ту постоји могућност утицаја националних НВО на обликовање одлука међународних организација у односу на националне државе. Такве одлуке имају непосредан утицај на обликовање и имплементацију националних јавних политика у најразличитијим областима. Србија је члан свих најзначајнијих међународних организација и самим тим намеће се потреба за истраживањем ових односа.

Конечно, из српске перспективе се могу пронаћи и историјски разлози. Југославија је била један од оснивача ОУН. У Економско-социјалном савету (ECOSOC) је била члан шест пута, први пут 1946. године а последњи у периоду 1973-1975 године. Управо је то период када су прва правила укључивања НВО у рад УН била осмишљена, а чињеница је да сама суштина тих аранжмана није мењана до данас. Када је реч о Савету Европе, Југославија није могла бити члан јер није задовољавала критеријум постојања парламентарне демократије и тржишне економије, али је због свог геополитичког положаја одржавала веома добре односе са овом организацијом, још од њеног оснивања 1949. године. Србија је Савету Европе приступила 2003. године, а НВО из Србије узимају учешће у раду релевантних тела успостављених управо у сврху сарадње.

У модерној теорији међународног права постоје мишљења да том праву недостаје легитимитет⁵⁶⁵, јер велике друштвене групе у оквиру опште популације нису представљене у међународним форумима, чиме су и искључене из процеса доношења

⁵⁶⁵ „Чињеница је да је крајњи извор правне легитимности појединац“. Линдблом се у том смислу нарочито позива на Томаса Френка (Thomas Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*), Шон Марфија, који наглашава проблем учешћа недемократских режима у међународној сфери (Sean D. Murphy, *Democratic Legitimacy and the Recognition*), Роберта Дала (Robert Dahl, *On Democracy*) у погледу „гигантског демократског дефицита у Европској Унији“, и Јиргена Хабермаса, чију дискурзивну демократску теорију Линдблом транспонује са националног на међународни план. Аутор признаје да је и даље доминантна теорија према којој су државе и владе субјекти међународног права, као и да је одвојено питање треба ли међународно право бити легитимно, те да се може са успехом бранити и став да међународно право почива на делотворности, то јест на сагласности држава. Lindblom, Anna-Karin: *op. cit.*, p. 28, (фуснота 70).

одлука. Када државе преузимају међународне обавезе, оне се тичу свих појединаца⁵⁶⁶, а демократски дефицит на међународном плану, који је према Линдблом резултат процеса глобализације и правила представљања у међународним организацијама, утиче између осталог и на удаљавање појединаца из процеса доношења одлука на националном нивоу. Услед таквог стања ствари, међународне невладине организације би требало да наступају као „савест човечанства“ (према речима бившег генералног секретара УН Кофи Анана), трансмитери интереса оних друштвених група које нису представљене у међународним форумима, као и објективни глас који сведочи о стварном стању ствари у погледу људских права у недемократским режимима. У оквиру ове линије мишљења, не постоје монолитни став о претходно изреченом, те се поставља питање да ли су међународне невладине организације одговарајући субјекти за такво деловање, јер често и саме нису транспарентне, њихова одговорност и легитимет не постоје, а „интерно су одговорне према богатим људима у Сједињеним Државама и другим богатим земљама, који не доживљавају резултате њихових акција.“⁵⁶⁷ Генерализација⁵⁶⁹ овог типа само може бити контрапродуктивна, јер ако се има у виду огроман број активних међународних невладиних организација, не може се општом оценом закључити да ли оне поседују легитимитет или не. Другим речима, неке поседују легитимитет док га друге не поседују, а на критеријумима који почивају

⁵⁶⁶ „Изјава да су државе као правна лица субјекти међународног права не значи да појединци нису предмет обавеза, одговорности и права утврђених тим законима. То само значи да су појединачна људска бића индиректно и колективно, у својству органа или чланова држава, субјекти обавеза, одговорности и права која су представљена као обавезе, одговорности и права државе.“ Kelsen, Hans: *Principles of International Law*, Revised and Edited by Robert W. Tucker, 2nd edition, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1966. p. 194–195.

⁵⁶⁷ Киохан разликује интерну и екстерну одговорност. Интерна одговорност према овом виђењу постоји према ономе ко овлашћује (authorize) на неко деловање и према ономе ко даје подршку (финансијску и политичку) у оквиру институционално повезаног односа „принципала“ и „агента“. Утицај који принципал има на агента довољан је да затвори било какав „јаз у одговорности“ између важећих нормативних захтева и праксе. Екстерна одговорност је одговорност према људима ван ентитета принципала и агента, на чије животе утичу њихове одлуке. Ауторов доживљај НВО у овом контексту проистиче из погрешне претпоставке да НВО не контролишу ресурсе директно, већ увек и искључиво зависе од принципала. Многе *fundraising* платформе, као и порекло средстава великих и финансијски стабилних НВО (нпр. World Wide Fund for Nature или Amnesty International) оповргавају такво мишљење. Keohane, A. Robert: *op. cit.*, p. 14, (фуснота 56).

⁵⁶⁸ Према једном мишљењу супротстављеном наведеном, НВО нису „оруђе западних елита које покушавају да преобликују цео свет по њиховој слици. Уместо тога оне су активни посредници и „бенигни паразити“ у приватним и јавним мрежама моћи у које увлаче информације и легитимитет у замену за репутацију, средства и социјалне контакте.“ Heins, Volker: *Nongovernmental Organizations in International Society Struggles over Recognition*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2008, p. 159.

⁵⁶⁹ На пример: „Међународне НВО имају структурно слабије механизме одговорности од осталих сектора по томе што постоје мање формални механизми који намећу одговорност споља. НВО, на пример, не могу тврдити да демократски представљају групе за које се залажу, за разлику од демократских влада које могу указати на отворене изборне процесе.“ Jordan, Lisa; Tuijl, Peter van, *NGO Accountability Politics, Principles and Innovations*, London, Earthscan, 2006, p. 199.

иза правних правила међународних организација укључивања невладиних организација у њихов рад је да „одвоје жито од кукоља“. Исти критеријуми морају служити обликовању правних правила која ће онемогућити политизацију или други непримерени утицај приликом укључивања, деловања или искључивања НВО из рада међународне организације.⁵⁷⁰ Од користи је и на овом месту подсетити да Еделманов барометар поверења показује да су невладине организације, у поређењу са државама, медијима и бизнис сектором, ентитети који константно уживају највећи степен поверења јавности, тако да ако треба било коме веровати, предност је на страни невладиних организација (уз дозу опреза и без генерализације). У сваком случају, међународне невладине организације су *једини* недржавни елемент који представља глас огромног дела непредстављене или неадекватно представљене популације са правом формалног учешћа у раду међународних организација. Сама та чињеница чини их незаобилазним фактором промоције партиципативне демократије на међународном плану.

Из антиглобалистичке перспективе, процес укључивања невладиних организација у рад најважнијих међународних организација није ништа друго до стварање “алтернативне светске заједнице”, новог светског поретка, чијих су интереса НВО пуки експоненти. Према овом схватању, након завршетка хладног рата, САД као једина преостала суперсила покушава да успостави глобалну владавину под њеним вођством. Невладине организације наступају као трансмитери тих интереса, помажући у остварењу циљева, јер је „невладин сектор најкраћи и најбезболнији пут за глобализацију оних видова активности који су ван контроле транснационалних компанија и финансијских центара моћи, као што је школство, здравство, уметност. У том конгломерату организација, које су наступају под етикетом „невладине“ није додељена примарно директна политичка улога, у смислу непосредног освајања власти, него индиректна, тј, деловање у правцу дисперзије државне власти кроз продирање у државне структуре, стварање паралелних структура и утицаја на јавно мњење“⁵⁷¹. Укратко, активности које су у прошлости биле резервисане искључиво за државне

⁵⁷⁰ “Резолуције и одлуке које се тичу консултативног статуса НВО при различитим међународним организацијама, или пословници о раду њихових различитих органа припадају унутрашњем праву међународних институција, везују орган који га је усвојио, ниже органе организације, као и државе када делују у својству чланова организације.“ Schermers Henry; Blokker, Niels: *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, Leiden Boston, Brill/Nijhoff Publishers, 2011, p. 741–746; Sands, Philippe; Klein, Pierre: *Bowett’s Law of International Institutions*, 5th edition, London, Sweet & Maxwell, 2001, p. 441. Према: Lindblom, Anna-Karin: *op. cit.*, p. 114, (фуснота 70).

⁵⁷¹ Аврамов, Смиља: *op. cit.*, стр. 173, (фуснота 21).

обавештајне службе и дипломатију, сада све више преузимају невладине организације, под диктатом, скривених од очију јавности, светских центара моћи.

Механизми укључивања невладиних организација могу бити различити. Најлибералнији модел може се пронаћи у оквиру Међународне организације рада (ILO) који у оквиру трипартитног процеса омогућава директно учешће невладиних организација у процесу доношења одлука, док се друге постојеће могућности могу сумирати кроз саветодавни, консултативни и партиципативни статус, посебне комисије састављене од представника различитих интереса, посматрачки статус и учешће у радним групама.⁵⁷² Потребно је рећи да постоје и међународне организације у којима могућност учешћа невладиних организација не постоји, или постоји у сасвим ограниченом обиму или на рудиментарном нивоу, чиме се нећемо посебно бавити. Предмет нашег интересовања су међународне организације које су у погледу сарадње отишле најдаље, а то су Организација Уједињених Нација и Савет Европе.

2. Уједињене нације

2.1. Институционални оквир сарадње

2.1.1. Генерална скупштина УН

Оснивањем Организације Уједињених нација започиње ново поглавље и у историји невладиних међународних организација. Тада се, по први пут невладине организације уводе у систем међународних односа у формално-правном смислу. Сарадња између међународних организација и невладиних организација је постојала и у оквиру Друштва народа, мада не у формалном смислу, већ се одвијала на практичном плану. „Иако Пакт Друштва народа није садржао одредбе које формално укључују међународне НВО, у Друштву народа постојала је редовна пракса консултовања са таквим организацијама... Учешће без права гласа била је редовна пракса за НВО... које су имале исте услове као и представници влада у свему изузев у гласању. НВО представници у различитим комитетима Друштва народа, иако нису имали право гласа,

⁵⁷² Lindblom, Anna-Karin: *op. cit.*, p. 33, (фуснота 70).

могли су да говоре, представљају извештаје, иницирају расправе, предлажу резолуције и амандмане и учествују у раду поткомитета⁵⁷³.

Сарадња између НВО и Генералне скупштине УН датира још од почетка оснивања УН. Формално-правно не постоји правни основ за укључивање НВО у рад Генералне скупштине. Ипак, неки нижи облици сарадње се спроводе у пракси. Историјски гледано⁵⁷⁴, НВО су присуствовале појединим званичним заседањима Генералне скупштине, њених комитета и помоћних тела, што је случај и данас. Представници НВО су понекад имали и могућност обраћања Генералној скупштини. Не може се рећи да је ова врста сарадње двосмерна, јер НВО узимају учешће искључиво на позив Генералне скупштине, а не и на своју иницијативу. Након ревизије консултативних аранжмана 1996. године који су резултирали проширењем права НВО у погледу учешћа у ECOSOC, многе НВО су тада предлагале да се консултативни статус прошири и рад Генералне скупштине, тако што би се НВО акредитованим у ECOSOC дозволило да присуствују заседањима Генералне скупштине као посматрачи, уз могућност комуницирања са државама чланицама кроз издавање докумената и писаних изјава. Било је и других, мање амбициозних идеја, као нпр. да се омогући НВО било каква формална улога у сталним комитетима Генералне скупштине.⁵⁷⁵ У Генералној скупштини постоји пракса јавних слушања,⁵⁷⁶ (која су ушла и у праксу националних парламената, о чему је већ било речи) којима присуствују НВО, али се она организују без неког устаљеног редоследа, на *ad hoc* бази, што је од стране НВО окарактерисано као недовољно, јер она могу бити само „допуна, а не замена за обимније и ефикасније облике учешћа.“⁵⁷⁷ Поред наведеног, периодично се организују и *неформалне консултације*, у оквиру којих се одржавају периодични састанци између НВО, с једне стране, и Председавајућег Генералне скупштине УН, председавајућих и копредседавајућих лица испред различитих УН комитета, с друге стране.⁵⁷⁸ Упркос великим очекивањима НВО, до данас није дошло до напретка у погледу формализовања партиципације НВО у Генералној скупштини.

⁵⁷³ Lawson, Edward; Bertucci, Mary Lou: *Encyclopedia of Human Rights*, Washington DC, Taylor and Francis, 1996, p. 26.

⁵⁷⁴ Формулација из прве реченице преамбуле Повеље УН „Ми народи Уједињених нација, одлучни да...“ се приписује напорима НВО предузетим на оснивачкој конференцији у Сан Франциску 1945. године. Преамбула Пакта Друштва народа не спомиње народе већ „високе уговорне стране“.

⁵⁷⁵ <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31757.html>; [27. 05. 2017.]

⁵⁷⁶ *Ibid.*

⁵⁷⁷ *Ibid.*

⁵⁷⁸ *Ibid.* „НВО сматрају да су такви састанци, иако корисни, далеко од “смислене интеракције и ефикасног и одрживог дијалога.” (странице текста нису нумерисане)

2.1.2. Савет безбедности

Савет безбедности такође нема правне процедуре за укључивање НВО у свој рад, нити је постоји било какав документ који би такву сарадњу предвиђао. Истина, до деведесетих година прошлог века Савету безбедности то није ни било потребно, јер је дуго преовладало мишљење да су теме мира и безбедности резервисане искључиво за државе и националне владе. Према тада владајућем становишту, улога НВО би требало да се ограничи на теме као што су социјална политика, здравље, радни односи, све у оквиру ECOSOC мандата. Међутим, како је утицај НВО у обликовању светског јавног мњења временом растао, постепено се формирала свест о потреби консултовања НВО и у Савету безбедности. То је коинцидирало са другим глобалним трендовима, који нису тема овог рада, те се овде само спомињу: пропаст комунизма у источној Европи, глобализација, нове информатичке технологије, знатно повећање обима активности Савета безбедности и све веће критике на рачун транспарентности у раду овог органа. Показало се да НВО, нарочито оне највеће, имају информације које могу бити од велике користи у раду Савета безбедности.

Неформални контакти између Савета безбедности и НВО јесу постојали од самог почетка, а ти пионирски кораци послужили су као основа за, такође неформалне, састанке у складу са „Аријевом формулом“ развијеном 90-их година прошлог века.⁵⁷⁹ Вероватно једина дефиниција Аријеве формуле може се пронаћи у документу под називом „Додатак репертоару пракси Савета безбедности 1993-1995“. Пракса неформалних састанака према Аријевој формули, коју је покренуо у марту 1992. тадашњи председник Савета безбедности, амбасадор Диего Ариа (Венецуела), наставила се кроз разматрани период. Састанци по Аријевој формули *нису формални састанци* Савета безбедности. Они се сазивају на иницијативу члана или чланова Савета безбедности ради саслушања ставова појединаца, *организација* или институција о питањима из надлежности Савета безбедности.⁵⁸⁰

⁵⁷⁹ Током председавања Венецуеле Саветом безбедности 1992. године, католички фратар Јоко Зовко контактирао је амбасадора Диега Арија, желећи да члановима Савета безбедности поднесе извештај о насиљу у Босни и Херцеговини. Немајући могућност да одржи формални састанак, Арија је позвао чланове Савета безбедности да се састану са свештеником у салону делегата УН. Након тога, овај формат је почео редовно да се користи, а у новије време састанци се организују у великим конференцијским салама УН. UN Security Council Working Methods, *Arria-Formula Meetings*: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php> [18.08.2020.]

⁵⁸⁰ *Ibid.*

Према Аријевој формули, од 1993. до 2000. одржана су три састанка са организацијама цивилног друштва. Тренд раста броја састанака који укључују представнике НВО почиње од 2001. године – шест од 13 састанака укључивало је представнике НВО, као и девет од 14 састанака одржаних 2002. године. У 2018. години, од 21 састанка одржаних по Аријевој формули, на 15 састанака учествовали су представници цивилног друштва. Чланови Савета безбедности су одржавали састанке према Аријевој формули и са локалним представницима цивилног друштва, током теренских посета мисије Савета безбедности (нпр. 2003. године у Кабулу, током посете мисији у Авганистану и 2004. године у Најробију, Кенија).⁵⁸¹

У Савету безбедности постоје и друге неформалне праксе, као што су „*приватни састанци* између представника једне НВО и делегата једне мисије, који се често речником УН називају билатералним“. Врши се *заговарање* путем извештаја, писама и других докумената које НВО, саме или у коалицији са другим НВО, на сопствену иницијативу шаљу Савету безбедности. Заговарање „изнутра“ често се комбинује са јавним кампањама заговарања које имају велики утицај на формирање јавног мњења. Такође, развијена је пракса да НВО пружају Савету безбедности „свеже информације“ пре поласка на теренску мисију, док се на терену веома често организују састанци са локалним НВО.⁵⁸²

Имајући у виду неформални карактер канала комуникације, тешко је измерити колики конкретни утицај имају НВО на одлуке Савета безбедности. Џејмс Пол, један од најрелевантнијих стручњака за односе НВО и Савета безбедности, бележи јасан утицај НВО на „меке политике“: Резолуције 1296 (1998) о незаконитим токовима оружја у Африци, Резолуције 1296 (2000) о заштити цивила у оружаним конфликтима и Резолуције 1325 – Жене, мир и безбедност, формулисане су у складу са сугестијама НВО. Међутим, бележе се такође и неки веома конкретни утицаји НВО на одлуке Савета безбедности које су све осим „меке политике“ – поштрење санкција Анголи 1999. године и продужење ембарга на оружје у сукобу између Еритреје и Етиопије (2000-2001. година). Можда је из балканске перспективе најинтересантнији податак да

⁵⁸¹ *Ibid.*

⁵⁸² Paul, James: *NGOs and the Security Council*, Global Policy Forum, 2004.
<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/185/40406.html> ; [01.06.2017.]

се формирање кривичног трибунала за Југославију, Руанду и Сијеру Леоне сматра резултатом успешног лобирања НВО.^{583 584}

2.1.3. Економско-социјални савет (ECOSOC) и Комитет за невладине организације

Повеља Уједињених нација⁵⁸⁵ потписана 26. јуна 1945. године, у члану 71. предвиђа да Економско-социјални савет (ECOSOC), један од главних органа УН, „може да предузима целисходне мере у циљу саветовања са невладиним организацијама које се баве питањима која улазе у оквир њихових надлежности. Такве мере могу се примењивати на међународне организације и, где томе има места, на домаће организације, после саветовања са чланом УН кога се то тиче“. Повеља УН не даје дефиницију невладиних организација, нити ближе уређује критеријуме за избор НВО са консултативним статусом, процедуру за избор НВО и начине консултовања.

Следећи корак ка конкретизацији сарадње био је оснивање Комитета о аранжманима за консултације са невладиним организацијама 1946. године (од 1973. године под називом Комитет за невладине организације – *Committee on Non-Governmental Organizations*), као сталног помоћног тела Економско-социјалног савета.⁵⁸⁶ У почетку, број чланова у Комитету за невладине организације био је седам, па је проширен на 13 чланова 1966. године, да би 1981. године „у циљу равноправне географске заступљености“ био повећан на 19 чланова: пет чланова из афричких држава, четири члана из азијских држава, четири члана из латиноамеричких и карипских држава, два члана из источноевропских држава и четири члана западноевропских и других држава.⁵⁸⁷ Мандат чланова је четири године.⁵⁸⁸

Први задатак овог тела био је да размотри сваки предлог НВО за стицање консултативног статуса и да предложи ECOSOC листу невладиних организација

⁵⁸³ *Ibid.*

⁵⁸⁴ „НВО су биле део различитих мрежа политика које су произвеле Међународни кривични суд и међународну забрану нагазних мина.“ Jørgensen, Knud Erik: *The European Union and International Organizations*, London, Routledge, 2009, p. 10.

⁵⁸⁵ Повеља Организације уједињених нација, https://www.tuzilastvorz.org.rs/upload/Regulation/Document_sr/2016-05/povelja_un_lat.pdf ;

⁵⁸⁶ ECOSOC resolution E/RES/3(II) of 21 June 1946 [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/RES/3\(II\)](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/RES/3(II)) .

⁵⁸⁷ ECOSOC Resolution 1981/50 of 20 July 1981.

⁵⁸⁸ ECOSOC Decision 70 (ORG-75) of 28 January 1975.

подобних за стицање консултативног статуса. У том погледу развијени су критеријуми за могућност стицања консултативног статуса: 1) да се циљеви НВО поклапају са духом, сврхом и принципима Повеље УН, 2) да се области којима се НВО бави поклапају са надлежностима ECOSOC, 3) да је у питању НВО од угледа („recognized standing“) која представља значајан проценат „организованих особа у оквиру одређеног поља деловања“. 4) да има своје седиште, извршни орган, тела надлежна за доношење одлука, орган овлашћен да наступа у име чланства; и 5) да НВО мора бити међународна по својој структури, са чланством које учествује у доношењу одлука организације. У то време, националне НВО могле су изузетно стећи консултативни статус само уз претходну сагласност државе чланице, под условом да покривају област коју не покрива ниједна међународна НВО, или уколико поседују неко посебно искуство на које ECOSOC жели да се угледа, што је више представљало теоријску могућност. Као последица таквог решења, националне (као и регионалне) НВО биле су искључене из рада ECOSOC и њему подређених тела све до 1996. године, када је Резолуцијом 1996/31⁵⁸⁹ омогућено и њихово учешће, што је велики корак у унапређењу статуса националних НВО.

Надлежност Комитета за невладине организације дефинисана је кроз резолуције ECOSOC. Иницијална надлежност установљена је Резолуцијом 288 Б (X) 1950. године⁵⁹⁰. Након тога надлежност је проширена 1968. године Резолуцијом 1296 (XLIV)⁵⁹¹. Надлежност Комитета за невладине организације је последњи пут проширена 1996. године, Резолуцијом 1996/31 која је и данас на снази. У складу са чланом 82. Пословника о раду ECOSOC, Комитет за невладине организације одговоран је ECOSOC.

Основни задаци Комитета за невладине организације предвиђени Резолуцијом 1996/31 могли би се сублимирати на следећи начин: мониторинг успостављених консултативних односа са НВО, разматрање захтева за консултативним статусом и захтева за рекласификацијом које су поднеле НВО; консултације са НВО о односу са УН, консултације о темама из агенде ECOSOC, као и о темама ван агенде и израда извештаја о обављеним консултацијама; разматрање четворогодишњих извештаја које су поднеле НВО у општим и посебним категоријама; праћење примене одредби

⁵⁸⁹ ECOSOC Resolution 1996/31 of 25 July 1996.

⁵⁹⁰ ECOSOC resolution 288 B (X) of 27 February 1950.

⁵⁹¹ ECOSOC resolution 1296 (XLIV) of 25 May 1968.

Резолуције Савета 1996/31; било која друга питања која ECOSOC може тражити од Комитета да размотри.

Комитет за невладине организације усваја одлуке консензусом. У пракси се то одвија на два начина: на првом формалном састанку у оквиру једне тематске сесије, покушава се доћи до консензуса у одлучивању о предлогу, путем тзв. „roll call vote“ (изјашњавање за или против предлога). Други начин је усвајање (предлога) резолуција и одлука. Заправо, све одлуке које Комитет донесе из перспективе ECOSOC сматрају се препорукама. ECOSOC на свом првом следећем заседању разматра упућене препоруке, и доноси одлуку. Тек након што ECOSOC донесе одлуку, НВО може добити консултативни статус.

Важно је нагласити да је надлежност у погледу питања додељивања, суспензије или повлачења консултативног статуса, као и интерпретације норми и одлука у вези са наведеним питањима *искључиво у рукама држава чланица*. Оне то чине кроз деловање у оквиру чланства које имају у ECOSOC и Комитету за НВО.⁵⁹² То је константан правни аранжман који датира још од прве резолуције из 1946. године, укључујући и важећу из 1996. године (члан 15. Резолуције).

Комитету за НВО техничку подршку пружа Секретаријат УН. Према Резолуцији 1996, Секретаријат извршава дужности које су му додељене у вези са консултативним аранжманима и акредитацијом за међународне конференције које сазива УН. НВО у консултативном статусу могу да се консултују са службеницима Секретаријата „о стварима у којима постоји обострани интерес или обострана брига“ и организују неформалне расправе о питањима од посебног интереса, на захтев НВО или Генералног секретара. Обавеза Генералног секретара је да омогући невладиним организацијама ефикасну дистрибуцију одговарајућих докумената ECOSOC и његових помоћних тела, приступ библиотекама УН, простор за састанке у вези са радом ECOSOC као и за НВО конференције, помоћ у прибављању докумената о економским, социјалним и сродним питањима током јавних заседања Генералне скупштине. Уопштено говорећи, дужност Генералног секретара је да на сваки могући начин олакша учешће НВО кроз унапређење праксе у употреби информационо-комуникационе технологије, успостављања обједињене базе НВО, правовременог

⁵⁹² НВО има само могућност да пред Комитетом за НВО одговори на истакнуте примедбе пре него што се донесе одлука.

обавештавања о састанцима, достављања документације и обезбеђивања приступа НВО на састанцима.

2.2. Правни оквир

Сарадња између УН и НВО у формално-правном смислу започиње 1945. године, када је Повељом УН предвиђено да ECOSOC може да предузима целисходне мере у циљу саветовања са невладиним организацијама. Наредне 1946. године, ECOSOC Резолуцијом 2/3 образован је Комитет за НВО, као стално помоћно тело ECOSOC. Резолуцијом ECOSOC 288 Б (X) из 1950. године, врши се први преглед консултативних аранжмана и развијени су критеријуми за стицање консултативног статуса, као темељ будуће сарадње. Минималне измене у том погледу следе 1968. године (Резолуција 1296). Деведесетих година прошлог века, у оквиру свеобухватне реформе УН, донета је Резолуција 1996/31, која је и данас на снази. Основна правила сарадње између НВО и УН суштински се нису мењала од самих почетака, тако да ће у анализи правног оквира фокус бити на важећој Резолуцији 1996/31, уз адекватна поређења са решењима из претходних резолуција.

Ревизија консултативних аранжмана са НВО, спроведена 1996. године кроз Резолуцију 1996/31, подстакнута је од више фактора. Први фактор су промене у односу према НВО и међусобним везама између НВО и ECOSOC и њему подређених тела (Комитет за одрживи развој, Комитет за људска права, Комитет о статусу жена), али и изван ECOSOC, у другим телима која делују у оквиру система УН. Све више су НВО учествовале у њиховом раду, што није било праћено изменама у правном оквиру, будући да су готово 30 година на снази била правила предвиђена Резолуцијом из 1968. године. Други фактор се огледа у чињеници да је у међувремену на глобалном нивоу дошло до значајног повећања броја НВО и њихове диверзификације на националном, регионалном и међународном плану. Трећи фактор утицаја, у непосредној је вези са првим: ECOSOC је кроз вишедеценијску праксу установио да НВО поседују широку експертизу и капацитет за подршку раду УН. Поред наведеног, постојала је и потреба увођења кохерентног приступа у правила која се тичу учествовања НВО на конференцијама у организацији УН, као и испитивања модалитета за побољшање рада Комитета за НВО.

Формалноправно поступак ревизије започет је 1993. године, Резолуцијом 1993/80⁵⁹³, у којој је затражен општи преглед дотадашњих аранжмана за консултације са НВО (предвиђених Резолуцијом 1296 из 1968. године), са идејом њиховог унапређења. Након трогодишњег процеса консултација донета је Резолуција 1996/31, важећи правни оквир за укључивање НВО у рад УН. Резолуција уводи новине у односе сарадње УН и НВО, од којих је најзначајнија увођење могућности стицања консултативног статуса за националне, регионалне и суб-регионалне НВО, као и за подружнице међународних НВО. Осим тога, промењена је номенклатура категорија консултативног статуса – пређашње категорије I и II (предвиђене Резолуцијом 1296) постају категорије Општег и Посебног консултативног статуса. Разрађена је и процедура за акредитацију и учествовање НВО на међународним конференцијама које организује УН. Коначно, проширена је и додатно прецизирана надлежност Комитета за НВО. Одредбе резолуције примењују се на регионалне комисије УН и њихова подређена тела *mutatis mutandis*.

Суштински, све главне карактеристике консултативних аранжмана су остале непромењене и на снази су готово 70 година. Резолуције којима су аранжмани бивали ревидирани, нису уносиле крупне промене у односу на прву резолуцију из 1946. године. Највећа и најзначајнија промена је увођење националних НВО у формализован консултативни статус, што представља *политичко признање* деловања националних НВО од стране УН.

Природа консултативних аранжмана остала је такође непромењена. Резолуција из 1996. године (као и све резолуције које су јој претходиле) прави јасну разлику између учешћа без права гласа у дебатама ECOSOC (чланови 69. и 70. Повеље УН) и аранжмана за консултације са НВО (члан 71. Повеље УН). Према члановима 69. и 70. Повеље, такво учешће резервисано је само за *државе* које нису чланице ECOSOC и специјализованих агенција УН. Аранжмани за консултације не могу невладиним организацијама омогућити иста права које имају државе.

Улога ECOSOC-а у аранжманима за консултације остала је непромењена. Како је првобитно замишљено 1946. године, ECOSOC остаје тело које координира политику и акције, што је мотивисано идејом да ECOSOC не треба преоптеретити или га претворити у општи форум за дискусију.

⁵⁹³ECOSOC resolution Review of the arrangements for consultation with non-governmental organizations, E/RES/1993/80

Када се доноси одлука о аранжманима, неопходно је, поред испуњености општих критеријума, имати увек у виду сврху консултација и руководити се принципом утилитарности, у смислу да ECOSOC или њему подређена тела осигурају *експертске информације или савете* од НВО посебно компетентних за теме због којих су консултативни аранжмани и направљени, као и да омогуће оним НВО “које представљају важан елемент јавног мњења да *изнесе своје ставове*”.⁵⁹⁴ Према томе, аранжмани са сваком појединачном НВО треба да буду у чврстој релацији са њеном експертизом, или са темом за коју постоји посебан интерес. Консултативни статус ће добити само оне НВО које могу пружити “значајан допринос раду ECOSOC” и “рефлектовати, колико год је могуће, на балансирани начин главне ставове или интересе...у свим деловима и регионима света”.

Могућност стицања консултативног статуса за националне, регионалне и суб-регионалне НВО, експлицитно је прописана чланом 5. Резолуције: „Консултативни односи са међународним, регионалним, субрегионалним и националним организацијама могу се успоставити, у складу са Повељом Уједињених нација и принципима и критеријумима утврђеним овом резолуцијом.“ Неки од прокламованих разлога за промену у ставу према националним и регионалним организацијама могу се пронаћи у преамбули Резолуције, где се констатује „дубина *експертизе* које поседују НВО и *капацитет* за подршку раду УН“, као и “промене у НВО сектору које укључују појављивање великог броја националних и регионалних организација”. Још један од разлога за укључивање националних и регионалних НВО је њихова активност на великим конференцијама које су УН организовале током прве половине деведесетих година прошлог века. Тада се у УН искристалисао став да, поред међународних, и националне НВО показују висок ниво експертизе и разумевања прилика у државама и регионима из којих долазе, што је оцењено као додатна вредност и потреба УН у сагледавању глобалних тема, те је стога потребно укључити и ове организације у рад УН.

Намера да се у рад УН укључе НВО које долазе из земаља у развоју и земаља у транзицији, видљива је кроз одредбе резолуције које предвиђају да Комитет за НВО приликом разматрања пријава за стицање консултативног статуса у мери “у којој је то могуће” (или другим речима – у што већој мери) омогући учествовање НВО из свих

⁵⁹⁴ Формулација која датира још из Резолуције 2/3 из 1946. године.

региона, а *нарочито* из земаља у развоју, све у циљу достизања “праведног, балансираног, делотворног и истинског укључивања НВО из свих региона и делова света”. Такође, општом формулацијом се охрабрује и веће учешће НВО које долазе из држава у транзицији.⁵⁹⁵

Општи критеријуми које НВО морају испуњавати за могућност стицања консултативног статуса суштински се нису мењали у односу на Резолуцију из 1946. и 1968. године (циљеви НВО морају се поклапати са духом, сврхом и принципима Повеље; области којима се НВО бави морају се поклапати са надлежностима ECOSOC; НВО мора бити од угледа („recognized standing“) или имати репрезентативност; мора имати седиште, извршни орган, тела надлежна за доношење одлука, орган овлашћен да наступа у име чланства, механизме одговорности према својим члановима који врше контролу рада организације у демократском и транспарентном процесу доношења одлука; основни извор финансирања мора да потиче од чланова НВО или националних подружница (ако се ради о регионалној или међународној НВО).

Регионалним, субрегионалним и националним организацијама (као и подружницама оних међународних организација које већ уживају консултативни статус) *може се одобрити консултативни статус* уколико је њихов програм рада од директног значаја за циљеве и сврху УН. Што се тиче националних НВО, да би се одобрио консултативни статус, претходно се мора консултовати држава чланица из које НВО долази.

Номенклатура категорија консултативног статуса се неколико пута мењала од 1946. године. ECOSOC резолуцијом 2/3 из 1946. године невладине организације сврстане су у три категорије, ценећи чињеницу да природа самих консултација може варирати у односу на карактер и област деловања организација. Категорија А је предвиђена за НВО које су од „базичног интереса у већини активности Савета“ (ECOSOC) и које су „уско повезане са економским или социјалним животом регије у којој делују“. Категорија Б укључује НВО са посебним компетенцијама у појединим

⁵⁹⁵ Не може остати непримећено коинцидирање између уласка националних НВО у ревидиране аранжмане УН и пропасти комунизма у источној Европи, што подупире тезу Аврамове о НВО као експонентима новог светског поретка.

С друге стране, управо су се развијене западне земље побуниле против прокламованог концепта баланса, јер су у томе виделе опасност од прописивања квота по географском принципу, што би даље водило ка дискриминацији оних НВО које долазе из развијених земаља, већ “презаступљених” у УН.

областима, које се поклапају са појединим областима активности Савета. Категорија Ц обухвата оне НВО које се првенствено баве „развојем јавног мњења“ и ширењем информација. Категорија Ц „изазвала је у Комитету оштре расправе с обзиром да су организације из те групе често злоупотребљаване у пропагандне циљеве, па је та категорија 1950. године укинута“.⁵⁹⁶

Након што је откривено да је америчка Централна обавештајна агенција (CIA) финансирали поједине НВО (наводно без њиховог знања)⁵⁹⁷, приступило се ревизији процедура, што је резултирало ECOSOC Резолуцијом 1296 из 1968. године. Измене су биле минималне, а највећа новина се састојала у томе да су категорије А и Б постале Категорија I (од 1996. године Општег консултативног статуса) и Категорија II (од 1996. године Посебног консултативног статуса). За категорију I потребно је и да НВО има „значајно чланство“ које „широко представља највеће делове популације у великом броју земаља“. За категорију II захтева се да је НВО „међународно позната у областима за које траже консултативни статус“.

Уместо категорије Ц уведен је Регистар организација (Roster), са промењеном формулацијом: „Остале организације које не уживају општи или посебни консултативни статус, али за које ECOSOC или Генерални секретар УН, у консултацијама са ECOSOC или његовим Комитетом за НВО, сматра да могу пружити повремено допринос раду ECOSOC, њему подређених тела, или других УН тела, у оквиру својих компетенција биће укључене на списак, који ће се називати Регистар“. Организације које се налазе у Регистру могу бити позиване на консултације на захтев ECOSOC и њему подређених тела. То је уједно и основна разлика у односу на консултације са НВО са општим и посебним консултативним статусом, јер се консултације са овим категоријама НВО могу организовати *и на захтев самих НВО*. Поред тога, чињеница да се налазе у Регистру, што је подвучено у самој Резолуцији, неће се сама по себи сматрати квалификацијом одређене НВО за општи и посебни статус, уколико НВО такав статус затражи.

Права и обавезе НВО које проистичу из консултативног статуса додатно су прецизирана Резолуцијом 1996/31, а тичу се провизорне агенде, присуствовања на

⁵⁹⁶ Аврамов, Смиља *op. cit.*, стр. 143, (фуснота 21).

⁵⁹⁷ *Ibid.* „Фебруара 1967. године објављена је серија чланака у *New York Times*-у о тајном финансирању антикомунистичких невладиних организација од стране CIA. Између осталих ту се нашла и „Међународна конфедерација слободних синдиката“, која је уживала статус А, „Рах Романа“, „Светска омладинска скупштина“ и још неколико других“.

састанцима, достављања писаних изјава, усмених обраћања на састанцима, израде посебних студија и учешћа на међународним конференцијама које организују УН. Резолуција прави разлику између консултација са ECOSOC, консултација са комисијама и другим помоћним телима ECOSOC⁵⁹⁸ и консултација са *ad hoc* комитетима ECOSOC. Такође, Резолуција позива „управљачка тела релевантних организација, тела и специјализованих агенција система Уједињених нација да испитају принципе и праксе у вези са њиховим консултацијама са невладиним организацијама, и да предузму мере у циљу промовисања усклађености у светлу одредби ове резолуције."

Правила консултација са комисијама и другим помоћним телима ECOSOC обухватају готово исте права и обавезе за НВО, уз минималне разлике или посебне услове. На рад *ad hoc* комитета примењују се иста правила као и код комисија и помоћних тела, осим уколико ECOSOC или *ad hoc* комитет не одлучи другачије.

ECOSOC има обавезу да достави провизорну агенду свим НВО у систему УН – како онима које су у Општем и Посебном консултативном статусу, тако и оним НВО које су у Регистру. Међутим, само НВО која ужива Општи консултативни статус има право да Комитету за НВО предложи да се тачке од посебног интереса за НВО уврсте у провизорну агенду. Комитет за НВО такав предлог доставља Генералном секретару на разматрање, који потом доноси одлуку.

Достављање провизорне агенде за састанке комисија и других помоћних тела ECOSOC је у основи регулисано на исти начин. Комисије и друга помоћних тела су у обавези да свим НВО доставе провизорну агенду. И овде само НВО у Општем консултативном статусу може предложити тачке за провизорну агенду, али са прецизираним условима: НВО која намерава да предложи тачке је дужна да о томе обавести Генералног секретара Уједињених нација најмање 63 дана пре почетка седнице. Пре него што формално упути предлог, НВО је у обавези да са дужном пажњом размотри све могуће коментаре упућене од Генералног секретара. Предлог мора бити поднесен најмање 49 дана пре почетка сесије, а биће укључен у агенду уколико је усвојен од стране две трећине присутних чланова са правом гласа.

⁵⁹⁸ Резолуција 1996/31 односи се на пет регионалних комисија ECOSOC и на њихова помоћна тела. То су: Економска комисија за Африку (ECA) у Адис Абеби у Етиопији; Економска и социјална комисија за Азију и Пацифик (ESCAP) у Бангкоку, Тајланд; Економска и социјална комисија за западну Азију (ESCVA) у Аману, Јордан; Економска комисија за Латинску Америку и Карибе (ECLAC) у Сантијагу, Чиле; и Економска комисија за Европу (ECE) у Женеви, Швајцарска.

НВО у Општем и Посебном консултативном статусу имају право да одреде своје представнике који присуствују јавним састанцима ECOSOC и њему подређених тела. Представници имају својство посматрача. Организације у Регистру такође могу имати своје представнике на састанцима на којима се обрађују теме из области за које су НВО компетентне, али немају својство посматрача. Резолуција овде оставља простор за проширење модалитета сарадње, тако што општом одредбом предвиђа да се аранжмани присуствовања састанцима могу допунити тако да укључе и друге начине сарадње. Идентичан аранжман важи и за учествовање на састанцима комисија и помоћних тела ECOSOC.

НВО у Општем и Посебном консултативном статусу могу подносити писане изјаве релевантне за рад ECOSOC на теме у којима имају посебне компетенције. Писане изјаве Генерални секретар доставља чланицама ECOSO у сваком случају, осим уколико је о темама којих се писане изјаве тичу већ расправљано, или су већ биле комунициране у некој другој форми.

Услови које морају испуњавати писане изјаве су следећи: морају бити поднете на неком од званичних језика; морају бити благовремене, тако да постоји довољно времена за одговарајуће консултације између Генералног секретара и НВО пре него што почну да циркулишу; НВО је у обавези да са дужном пажњом размотри све коментаре које Генерални секретар може давати током консултација из претходне тачке, пре преношења изјаве у коначном облику; када НВО у Општем консултативном статусу упућује писану изјаву, она ће бити пренета у целости под условом да не прелази 2000 речи. Уколико прелази овај број речи, НВО подноси сиже или обезбеђује довољан број копија писане изјаве у целости, на радним језицима. Исти принцип се примењује на НВО у Посебном консултативном статусу и у Регистру, с тим што број речи не прелази 500. Организације у Регистру могу подносити писане изјаве, али не на своју иницијативу, већ само на позив Генералног секретара.

Идентични услови постављени су и у раду комисија и других помоћних тела ECOSOC, с једином разликом када НВО у Посебном консултативном статусу подноси писану изјаву, број речи не може прелазити 1500.

НВО у Општем консултативном статусу може, на основу препоруке коју Комитет за НВО упућује ECOSOC, да се усмено обрати на састанцима ECOSOC. По одобрењу ECOSOC-а, НВО има право на једно усмено обраћање. Када ECOSOC

разматра суштину неке тачке које је предложила НВО у Општем консултативном статусу, а која је укључена у дневни ред, НВО има право да усмено представи уводну изјаву са релевантним чињеницама. Додатно, на позив председника ECOSOC, НВО може у току дискусије о предметној ставци бити позвана да пред ECOSOC пружи додатне изјаве у сврху разјашњења могућих нејасноћа.

Што се тиче НВО у Посебном консултативном статусу, и за њих постоји могућност усменог обраћања на састанцима ECOSOC. Наиме, у случају да не постоји помоћно тело ECOSOC са надлежношћу у основном пољу интересовања ECOSOC, тада Комитет за НВО може предложити да се НВО у Посебном консултативном статусу усмено обрати ECOSOC, у темама које су од интереса за његов рад.

Правила усменог обраћања су на нешто либералнији начин постављена када је реч о комисијама и другим помоћним телима. За разлику од обраћања пред ECOSOC, иницијатива може потећи и од саме НВО која је Општем или Посебном статусу. Поред тога, овде и НВО из Регистра имају могућност обраћања, на препоруку Генералног секретара и захтев комисије или помоћног тела.

Израда посебних студија је могућност која постоји само у раду комисија и помоћних тела, не и у раду ECOSOC. Наиме, комисија или помоћно тело може препоручити да НВО која има посебну компетенцију у одређеној области спроведе посебне студије или истраге, или да припреми одређена документа. Лимити у броју речи који се примењују на писане изјаве се у овим случајевима не примењују, а израда посебне студије се финансира од стране УН.

Једна од новина коју је Резолуција из 1996. године увела јесте прописивање процедуре за припрему и учешће НВО на међународним конференцијама које организују УН.

Претходном резолуцијом (1296) из 1968. године било је, на прилично штур начин, прописано да ECOSOC може упутити организацијама у категоријама I и II (од 1996. преименоване у Општи и Посебни консултативни статус – још једна новина уведена наведеном резолуцијом) као и онима у Регистру да узму учешће на конференцијама сазваним од ECOSOC. Организације имају иста права и обавезе која важе за учешће НВО на седницама ECOSOC, осим ако ECOSOC не одлучи другачије.

Резолуција из 1996. године разликује случајеве када су НВО позване да учествују на конференцији од стране УН и када оне саме желе да узму учешће. Када су позване, акредитација НВО је искључиво у рукама држава чланица. У другом случају, акредитација се додељује по правилу за све НВО (Општег и Посебног консултативног статуса, као и оне из Регистра) и за свако учешће на међународној конференцији или на састанцима припремних тела конференције. У принципу, и организације које нису у систему УН могу се пријавити и бити акредитоване за учешће. За прелиминарну евалуацију пријава за учешће на конференцији и припремном процесу, задужен је секретаријат конференције, у сарадњу са Комитетом за НВО. У процени релевантности пријава за акредитацију, основни критеријум одлучивања је релевантност и компетентност НВО за тему конференције. Секретаријат периодично доставља државама чланицама листу примљених пријава. Држава чланица може да поднесе коментаре на било коју од пријава у року од 14 дана од пријема листе. НВО и у овом случају има прилику да одговори на коментаре. Када секретаријат закључи да је НВО компетентна и релевантна, предлаже припремном комитету да изда акредитацију. Уколико сматра да НВО не задовољава услове дужан је да припремном комитету и односној НВО образложи разлоге за своје становиште. НВО има могућност да одговори на примедбе и да пружи додатне информације. НВО којој је акредитација издата, има право да присуствује свим седницама припремног комитета и наравно да учествује на конференцији. Суспензија или повлачење акредитације могуће је у било којој фази, у складу са општим правилима о суспензији и повлачењу консултативног статуса, које ћемо размотрити у следећем одељку.

Акредитована НВО има могућност „кратког обраћања“ припремном комитету на пленарним састанцима као и на конференцији. У процесу припремања конференције, НВО може издавати писане презентације, које се не сматрају званичним документима.

Резолуција посебно наглашава међувладин карактер конференције и процеса њеног припремања. У том смислу, учешће невладиних организација ни у ком случају не може да подразумева преговарачку улогу.

Услови и процедура за суспензију и повлачење консултативног статуса суштински су преузети из Резолуције 1296⁵⁹⁹. Комитет за НВО коме је додељена контролна улога у овом процесу, на основу поднетих извештаја о раду НВО и других расположивих информација, предлаже ECOSOC суспензију или повлачење консултативног статуса за оне НВО чије активности нису у складу са руководећим принципима консултативног статуса и рада ECOSOC. За разлику од Резолуције 1296, важећа Резолуција предвиђа достављање НВО документа са разлозима за такву одлуку, и омогућава НВО да презентује одговор Комитету за НВО, који има обавезу да одговор размотри у што је могуће краћем року.

Невладиној организацији може бити укинут или повучен консултативни статус ако:

- а) организација, директно, преко својих подружница или представника који делују у њено име, очигледно злоупотребљава свој статус тако што се бави активностима супротним циљевима и принципима Повеље Уједињених нација, укључујући неутемељене или политички мотивисане поступке против држава чланица Уједињених нација;
- б) постоје утемељени докази утицаја који потичу из прихода насталих из међународно препознатих криминалних активности као што су трговина дрогом, трговина оружјем и праће новца;
- в) у претходне три године организација није пружила било какав позитиван или делотворан допринос раду УН, а посебно раду ECOSOC -а, његових комисија или других помоћних тела.

У односу на Резолуцију 1296, основна разлика се састоји у томе да је изостављен услов који предвиђа суспензију или повлачење статуса када „постоје утемељени докази о тајном финансијском утицају владе у циљу подстицања организације да предузме активности супротне циљевима и начелима Повеље Уједињених нација.“

На основу препоруке Комитета за НВО, ECOSOC доноси одлуку о суспензији или повлачењу консултативног статуса на период до три године. Након истека три

⁵⁹⁹ Новина коју је Резолуција 1296 донела односи се првенствено на финансирање НВО и процедуре за суспензију и окончање консултативног статуса.

године, НВО може поново да затражи општи или посебни консултативни статус, или укључивање у Регистар.⁶⁰⁰

2.3. Закључак о УН консултативним аранжманима

Анализа институционалног и правног оквира за сарадњу између НВО и УН показује да се сарадња практично остварује у четири од пет основних органа УН. Прецизније, сарадња постоји у оквиру Економског и социјалног савета, Генералне скупштине, Савета безбедности и Секретаријата Уједињених нација. Што се тиче Међународног суда правде, НВО су по природи ствари искључене из директног учешћа у случајевима, што потврђује и Повеља УН. Према члану 93. Повеље УН, државе чланице су *ipso facto* странке Међународног суда правде. Сарадња је у формалноправном смислу прописана за Економско-социјални савет и Секретаријат, док се у Генералној скупштини и Савету безбедности одвија на неформалан начин. Еволуција међусобних односа се може испратити од 1946. године, почев од резолуције ECOSOC из 1946. године, као једине институционализоване платформе за учешће НВО у доношењу одлука УН, преко даљег продора невладиних организација у различита помоћна тела и специјализоване агенције, UNCTAD (*UN Conference on Trade and Development*), Високи комесаријат УН за избеглице (*Office of the UN High Commissioner for Refugees* - UNHCR), UNODC, CSD, па све до, кроз правне акте непрепознатог, учешћа у раду Генералне скупштине УН и Савета безбедности. Показатељ еволуције односа сарадње је и експоненцијални раст броја организација са консултативним статусом у оквиру ECOSOC: 1948. године четрдесет и једна НВО је уживала консултативни статус; 1968. године број се попео на 377, да би 2004. године тај број износио 2534. У 2019. години, у оквиру ECOSOC делује преко 5000 организација.

Може се закључити да су НВО у систему УН признате као *политички партнер* у процесу доношења одлука УН. На основу анализе консултативних аранжмана, која осликава њихов формални утицај, природа тог партнерства може се сублимирати у једној реченици, као право да се глас НВО чује, али да то право не подразумева право

⁶⁰⁰ Према подацима УН, преко 5000 организација је у 2018. години уживало у ECOSOC консултативни статус, од тога 138 организација у Општем консултативном статусу, 4052 у Посебном, и 971 организација у Регистру. Суспендован је статус за једну НВО у Општем консултативном статусу, и за 151 НВО у Посебном статусу. List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2018; <https://undocs.org/E/2018/INF/5> [22.06.2019.]

гласа (“*voice but not a vote*”), што није сасвим у складу са природом и смислом партнерства, јер да би постојало истинско партнерство, оно мора укључивати равноправност то јест једнакост у погледу политичког исхода одлуке, чак и у случају очигледне диспропорције у снази између партнера. Комбинација правних правила о статусу невладиних организација и бројних политичких изјава посвећености сарадњи и значају невладиних организација на глобалном нивоу, уз изразе крајње забринутости у погледу појаве сужавања простора за њихово деловање, показује институционално-политички карактер НВО у систему УН, из чега следа су НВО незаобилазни политички фактор са којим се мора рачунати у будућности. С друге стране, поверење које међународне НВО уживају, нарочито у области заштите људских права⁶⁰¹, довело је до тога да се у систем УН укључе и националне НВО кроз могућност додељивања консултативног статуса, као вид даље либерализације и ширења базе НВО у УН, што оцењујемо као несумњив напредак.⁶⁰² Опасност која у том погледу вреба је појава националних GONGO и BINGO (*business interest NGO*) организација у УН, које тиме могу добити прилику да врше пропагандне активности на светској позорници. Уочљива је диспропорција у пракси УН између формално прописаних правних правила и остваривања неформалне сарадње. Оно што посебно забрињава је сарадња и неформални утицај које невладине организације остварују у Савету безбедности,

⁶⁰¹ „Ефикасност мониторинга у области људских права у великој мери зависи „од извештаја у сенци (*shadow reports*) које подносе невладине организације“. Komori, Teruo; Wellens, Karel: *Public Interest Rules of International Law*, Aldershot, Hampshire, Ashgate Publishing Limited, 2009, p. 28.

⁶⁰² У литератури се може пронаћи став да учешће НВО у оквиру УН/ECOSOC система има висок ниво регулаторног легитимитета, нарочито када се пореди са статусом НВО у оквиру Светске банке, Међународног монетарног фонда и Светске трговинске организације, где не постоје никаква правила акредитације (или постоје на рудиментарном нивоу у виду необавезујућих смерница) нити формално успостављене процедуре за одобравање консултативног или упоредивог статуса НВО у тим међународним организацијама. Тиме је свако укључивање у НВО рад Светске банке, Међународног монетарног фонда и Светске трговинске организације проблематично из перспективе регулаторног легитимитета. Van den Bossche, Peter: *Regulatory legitimacy of the role of NGOs in global governance: Legal status and accreditation*, у књизи Vedder, Anton; Collingwood, Vivien; et al.: *op. cit.*, p. 171-173, (фуснота 120).

Имајући то у виду, препорука Светске банке која саветује националним владама да усвоје ширу улогу невладиних организација и да омогуће и подстакну снажно учешће цивилног друштва у јавним пословима, може се оценити као израз хипокризије. *Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-Governmental Organizations, Discussion Draft*, prepared for the World Bank by The International Center for Not-for-Profit law, 1997, p. 3-4.

Иако у оквиру Светске банке постоји орган предвиђен за сарадњу са НВО (Committee for Non-governmental Organizations), као и у Светској трговинској организацији (World Trade Organization's NGO Forum) који би требало за циљ да имају сарадњу по питањима јавних политика, постоји „стварна забринутост у погледу степена утицаја и смислености овог типа ангажовања“. Jordan, Lisa; Tuijl, Peter van: *op. cit.*, p. 198, (фуснота 569).

нарочито када се имају у виду компетенције и глобални значај тог органа. Било какав контакт са Саветом безбедности је непосредна веза са самим врхом светске политике. У том смислу, било би веома корисно да се таква сарадња формализује, и да почива на писаним правним правилима организације УН. Без писаних правила неформална сарадња неминовно води мистификацијама, дискреционим оценама држава чланица и међусобно сукобљеним перцепцијама сврхе сарадње.

3. Савет Европе

3.1. Правни и институционални оквир сарадње

Услед чињенице да је у Савету Европе међународним невладиним организацијама политички признат партнерски статус и да су институционално укључене у процес доношења одлука у овој међународној организацији, правни и институционални оквир ће се приказати паралелно, у циљу што прецизнијег објашњења еволуције односа сарадње.

Према званичном тумачењу Савета Европе, институционални развој сарадње организација цивилног друштва и Савета Европе (СЕ) могуће је квалитативно и хронолошки поделити у три фазе. Прва фаза се односи на период од 1951. године до 2003. године, коју одликује уживање консултативног статуса међународних невладиних организација у раду Савета Европе. Друга фаза у развоју сарадње покрива кратак период од 2003. до 2005. године, када се њихова значај проширује, а статус који уживају из консултативног прелази у партиципаторни. Трећа фаза траје од 2005. године, када је међународним невладиним организацијама у СЕ, кроз политичко признање, фактички признат партнерски статус.

Почеци институционализације организација цивилног друштва у систем Савета Европе сежу до 1951. године, када је Савет Европе донео Резолуцију (51) 30Fe.⁶⁰³ Статут Савета Европе⁶⁰⁴ (1949) не предвиђа могућност сарадње са другим

⁶⁰³ Резолуција Res(51)30 F - Relations with International Organisations, both Intergovernmental and Non-governmental

<https://dispatch.coe.int/?home=wcd.coe.int&home=wcd.coe.int&p&Ref=Res%2851%2930&Language=lanEnglish&Ver=F&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> [22.10.2020.]

⁶⁰⁴ Статут Савета Европе ETC 1, 5.V.1949. <https://rm.coe.int/1680306052> [22.10.2020.]

међународним организацијама,⁶⁰⁵ али је поменута Резолуција предвидела могућност да Савет министара може у име Савета Европе закључивати споразуме о консултацијама са било којом међународном невладином организацијом која се бави областима које спадају у домен надлежности Савета Европе. Формулација је готово дословно преузета из члана 71. Повеље Уједињених Нација.

Већ наредне 1952. године, међународним невладиним организацијама је у Савету Европе признат *консултативни статус*, чиме је формализован њихов рад. Упркос почетном ентузијазму, до формализовања првих принципа учествовања невладиних организација у раду Савета Европе прошло је двадесет година. У октобру 1972. године, Савет Министара донео је Резолуцију (72) 35 о везама између Савета Европе и међународних невладиних организација под називом „Правила консултативног статуса за међународне невладине организације“.⁶⁰⁶ Након доношења ове резолуције, сарадња добија нови замах и креће узлазном путањом – у јануару 1976. године основан је Комитет за везу (*Liaison Committee*), тело формирано од 17 међународних невладиних организација, претходно изабраних на „Пленарној конференцији међународних невладиних организација које уживају консултативни статус у Савету Европе“. Година 1979. била је кључна за суштинску институционализацију улоге невладиних организација у СЕ. Савет министара донео је одлуку да се, у оквиру Директората за политичке послове, формира секретаријат Комитета за везу, као и да им стави на располагање своје просторије за састанке и превођење. Иако се чини као мали корак, овим потезом су међународне невладине организације добиле конкретну институционалну и важну техничку подршку за свој рад чиме фактички постају интегрални део система СЕ. Након тога, остало је решити питање финансирања рада Комитета за везу, односно одрживости успостављеног оквира сарадње. У циљу целисходног финансирања својих активности, Комитет за везу је 1995. године основао удружење *INGO Service* преко којег прима добровољне прилоге од међународних невладиних организација, као и од Савета министара.

Пленарна конференција међународних невладиних организација (*Plenary Conference of INGOs*) је 1991. године формирала више „тематских група“ (*groupings*)

⁶⁰⁵ Допунама Статута Савета Европе (Statutory Resolution (93) 26) предвиђена је могућност да међународне организације стекну статус посматрача.

⁶⁰⁶ Резолуција Res(72)35 - On relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations - Rules for consultative status
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804bb46c [22.10.2020.]

састављених од невладиних организација које се баве различитим друштвеним питањима, нпр. „Социјална права“, „Екстремно сиромаштво и социјална кохезија“ итд. Тиме је додатно развијана сарадња између самих НВО, а рад ових група је временом све више добијао на кредибилитету, будући да су, примера ради, шефови поменуте две групе редовно учествовали у раду других тела Савета Европе, као што су Европски комитет за социјалну кохезију (*European Committee for Social Cohesion*), Комитет Скупштине СЕ за социјалне, здравствене и породичне послове (*Social, Health and Family Affairs Committee of the Assembly*) и Комитет за социјалну кохезију Конгреса локалних и регионалних власти Европе (*Committee on Social Cohesion of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*).

У октобру 1993. године, Савет министара је увојио нову Резолуцију о везама између Савета Европе и међународних невладиних организација.⁶⁰⁷ Резолуција замењује истоимену резолуцију (72) 35 из 1972. године, и разрађује услове за стицање консултативног статуса у СЕ, модалитете сарадње, као и процедуре за стицање и повлачење консултативног статуса. Поред тога, циљ доношења нове резолуције био је и да „ревидирана правила појасне, олакшају и пруже већу флексибилност у сарадњи са невладиним организацијама“.⁶⁰⁸

Крај прве фазе у развоју сарадње – фазе консултативног статуса невладиних организација у СЕ означава одлука Комитета министара на нивоу сталних представника (Ministers' Deputies) у октобру 2001. године да се „испитају могућности прилагођавања Резолуције о везама између Савета Европе и међународних невладиних организација (93) 38 тако да СЕ има већу предност од релација са невладиним организацијама у остваривању својих циљева“.⁶⁰⁹ У извештају⁶¹⁰ из новембра 2002. године, истиче се, између осталог, да су НВО од „виталног значаја“ за приближавање циљева Савета Европе грађанима, а констатује се и „еволуција“ односа НВО и Савета Европе, који се оцењују као „активна партиципација“ у телима и активностима Савета Европе. Имајући у виду обим и сврху сарадње, основни закључак извештаја је да би „трансформација консултативног статуса у партиципативни била признавање промене приступа у сарадњи између Савета Европе и међународних невладиних организација,

⁶⁰⁷ Резолуција Res(93) 38 - On relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804d21f8 [22.10.2020.]

⁶⁰⁸ *Ibid.*

⁶⁰⁹ RAP-ONG(2002)1-rev - Rapporteur on Relations between the Council of Europe and NGOs https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e1a72 [22.10.2020.]

⁶¹⁰ *Ibid.*

koja je *de facto* еволуирала од консултација до партиципације. То је фактичко признавање праксе успостављене пре више од десет година.“ Уз извештај је припремљен и нацрт резолуције којом би се формализовао нови, у пракси већ успостављени, статус НВО у Савету Европе.

Почетак друге фазе означава доношење Резолуције (2003) 8 Комитета министара о партиципативном статусу невладиних организација у Савету Европе⁶¹¹, којом је *консултативни* статус НВО у Савету Европе замењен *партиципативним*. Резолуција констатује да је од суштинског значаја да „правила која уређују релације између Савета Европе и невладиних организација еволуирају тако да рефлектују активно учешће међународних НВО у политикама и програмима Савета Европе, као и да олакшају учешће и приступ међународних НВО радним телима и комитетима Савета Европе“. Такође, резолуцијом се истиче значај Комитета за везу као „демократски изабраног представничког тела од стране свих међународних НВО које уживају партиципативни статус у Савету Европе, њихових „тематских група“ .. и тиме, милиона грађана Европе које те НВО представљају“.

Резолуција прописује критеријуме за стицање партиципативног статуса, модалитете сарадње, као и процедуре за додељивање и повлачење партиципативног статуса.

Критеријуми за стицање партиципативног статуса могу се поделити на критеријуме репрезентативности и капацитетне критеријуме.

У погледу критеријума репрезентативности, за стицање партиципативног статуса потребно је да међународна НВО задовољава критеријум „*нарочите репрезентативности*“ у области(ма) којима се баве, које се морају поклапати са областима у којима је Савет Европе активан. Други критеријум је да међународна НВО делује на европском нивоу, то јест да има чланове у „*значајном броју држава широм Европе*“.

Капацитетни критеријуми захтевају да међународна НВО има капацитет да помогне у постизању „*већег јединства*“ чланова Савета Европе на начин предвиђен чланом 1. Статута Савета Европе, затим капацитет да допринесе и активно учествује у

⁶¹¹Resolution Res (2003)8 Participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805de70b [22.10.2020.]

активностима које спроводи Савет Европе, и коначно, капацитет да грађанима Европе обзнани рад Савета Европе.

Ови критеријуми су *фактички исти* као и у Резолуцији (93) 38 али су детаљније разрађени. Тако на пример, критеријум репрезентативности НВО на европском нивоу није имао даље објашњење шта би то подразумевало, овде је донекле прецизиран тако да се захтева да НВО има чланове у значајном броју европских држава.⁶¹² За разлику од ECOSOC критеријума за консултативни статус НВО, у Савету Европе се не тражи да постоји установљено седиште, демократски усвојен статут итд. (секција 7.2.).

У критеријумима није експлицитно наведено да организација мора имати циљеве који су у складу са циљевима Савета Европе. Ипак, тај је захтев имплицитно укључен у критеријум капацитета организације да је у стању да допринесе и активно учествује у активностима које спроводи Савет Европе. По логици ствари, то не би било изводљиво уколико циљеви НВО и Савета Европе нису компатибилни. Такође, критеријум капацитета организације који се односи на помоћ у постизању „већег јединства“ чланова Савета Европе може се посматрати на исти начин. У процедуралном смислу, приликом подношења пријаве НВО је дужна да (поред статута организације и других докумената) поднесе и декларацију којим потврђује да прихвата принципе наведене у Статуту СЕ и другим основним документима.

Одлуку о додељивању (и повлачењу) партиципативног статуса формално доноси Генерални Секретар СЕ, на основу наведених критеријума. Пре тога, Генерални Секретар СЕ доставља на одобрење листу Комитету за везу INGOs, који у року од два месеца даје мишљење. Процедура се окончава прећутним одобрењем Комитета министара, Парламентарне скупштине и Конгреса локалних и регионалних власти након истека три месеца. Дакле, као и код ECOSOC, одлука да ли ће НВО бити одобрен консултативни статус зависи од држава чланица. Ипак, овде процедура више иде у прилог НВО, будући да је Генерални Секретар СЕ независан орган, или би бар то морао бити, те се смањује могућност политизације у процедури додељивања и

⁶¹² Недовољно прецизна формулација не иде у прилог доследној имплементацији овог критеријума. Већ летимичан преглед листе НВО са партиципативним статусом доводи до закључка да се овај критеријум не спроводи доследно у свим случајевима. На пример, организација Open Society European Policy Institute, са седиштем у Белгији ужива партиципативни статус а географски покрива Белгију, Мађарску, Велику Британију и УСА. Три европске државе ни у ком случају се не могу сматрати “значајним бројем држава широм Европе”. Поред тога, на званичној презентацији Савета Европе за велики број организација недостају подаци о географској покривености, што онемогућава дубље истраживање поштовања критеријума репрезентативности.

повлачења партиципативног статуса. Такође, учешће у процедури Комитета за везу INGOs служи интересима самих НВО, те оне имају свог гласноговорника у процедури.

Стицање и повлачење партиципативног статуса појединачних НВО могуће је пратити кроз информативне документе под називом „Имплементација Резолуције Комитета министара о партиципативном статусу невладиних организација у Савету Европе”. Према извештају⁶¹³ из 2016. године, 325 међународних невладиних организација има партиципативни статус.

Паралелно са доношењем поменуте резолуције, Савет Европе развија сарадњу са невладиним организацијама које делују на *националном нивоу*. Наиме, исте године (2003) Комитет министара доноси Резолуцију (2003) 9⁶¹⁴ која пружа правни основ за стварање *партнерства* између Савета Европе и националне НВО: „Савет Европе може успоставити радне релације са националном НВО закључењем споразума о сарадњи.“ У погледу критеријума за успостављање партнерства, они су истоветни као критеријуми репрезентативности и капацитетни критеријуми који се захтевају за партиципативни статус међународних невладиних организација, с тим што су овде на примерен начин са европског прилагођени националном нивоу. Тако, на пример не тражи се репрезентативност на европском нивоу већ на националном. Резолуција такође разрађује модалитете сарадње, као и процедуре у вези са споразумима о сарадњи. Када закључе споразуме о сарадњи са СЕ, националне НВО имају могућност да присуствују јавним заседањима Парламентарне скупштине СЕ и Конгреса локалних и регионалних власти. Поред тога, имају могућност да учествују на семинарима, конференцијама и јавним слушањима, у складу са правилима СЕ. *Не постоји могућност за националне НВО да стекну партиципативни статус у СЕ.* Обавезе националне НВО према Савету Европе састоје се у редовном ширењу информација о стандардима, активностима и достигнућима СЕ у областима којима се НВО бави, као и у опскрбљивању тела СЕ (на сопствену иницијативу или на захтев) информацијама, документима, мишљењима у областима у којима је НВО активна. Листа НВО са којима су закључени уговори о сарадњи се ажурира на сваке две године. Генерални секретар

⁶¹³ Information Documents SG/Inf(2016)16, Implementation of Committee of Ministers' Resolution Res(2003)8 on participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806452ed [22.10.2020.]

⁶¹⁴ Resolution Res(2003)9 Status of partnership between the Council of Europe and national non-governmental organisations https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805de633 [22.10.2020.]

може уклонити са листе националну НВО којој су престали партнерски односи са Саветом Европе или не испуњава своје обавезе према споразуму о сарадњи.

Трећу фазу у развоју сарадње обележава политичко признање партнерског статуса међународним невладиним организацијама у Савету Европе. У јануару 2005. године, Пленарна конференција невладиних организација мења назив у „Конференција међународних невладиних организација Савета Европе (INGO Conference of the Council of Europe)“ и усваја нови пословник о раду. У извештају о раду Савета Европе за 2005. годину наводи се да „промена назива одсликава *политичко признање* међународних невладиних организација као *партнера* у Савету Европе“, што представља легитимизацију улоге невладиних организација у систему Савета Европе. Део политичког признања подразумевало је и повећање буџета за рад Конференције међународних невладиних организација Савета Европе и секретаријата. У децембру исте године Комитет Министара доноси Резолуцију (2005)47⁶¹⁵ о комитетима и њима подређеним телима, условима за рад и радним методама. Резолуцијом се омогућава невладиним организацијама да делегирају своје представнике у комитете Савета Европе и њима подређена тела, као што су нпр. Парламентарна скупштина или Конгрес локалних и регионалних власти. Резолуција прави разлику између чланова, представника, осталих представника и посматрача. Чланове комитета и њима подређених тела именују владе држава чланица. За разлику од чланова, представници (и сви остали) *немају право гласа*.

Може се закључити да је Конференција међународних невладиних организација постепено градила свој кредибилитет у Савету Европе. Резултат оваквог развоја догађаја је перцепција Конференције у самом Савету Европе као равноправног политичког тела у оквиру тог система.

Унутрашња организација рада заснива се на тзв. „квадрилогу“ (*quadrilogue*), партнерству између „четири стуба Савета Европе“: Комитета министара, Парламентарне скупштине, Конгреса локалних и регионалних власти и Конференције међународних невладиних организација Савета Европе. Концепт „квадријалога“ осмишљен је са циљем окупљања на једном месту свих релевантних заинтересованих страна, представника националних влада, скупштина локалних и регионалних власти и

⁶¹⁵ Resolution Res(2005)47 on committees and subordinate bodies, their terms of reference and working methods; https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d91ee [22.10.2020.]

цивилног друштва. Кроз сучељавање различитих приоритета и ставова као и приступа решавању одређених питања, овај систем покушава да генерише све конструктивне идеје и предлоге, те да кроз њихову синергију понуди платформу за структурирани дијалог и размену добрих пракси.

Улога Конференције међународних невладиних организација Савета Европе (даље: Конференција INGOs) у овом процесу је да обезбеди невладиним организацијама одговарајуће учешће у раду кроз партиципацију и партнерство. У ту сврху, Конференција INGOs усваја опште правце деловања и осмишљава конкретне програме и активности. Конференција своје предлоге доставља у форми препорука и резолуција другим телима Савета Европе, националним институцијама и медијима. Улога Конференције INGOs у „квадријалогу“ потврђена је и Мадридском декларацијом Комитета министара⁶¹⁶ у којој се наводи да ће улога Конференције INGOs остати један од приоритета за Савет Европе, истовремено истичући задовољство радом Конференције INGOs, којој се честита на спроведеним „акцијама на терену“ и „оствареној интеракцији са цивилним друштвом“. Састанци Конференције INGOs се одржавају у Стразбуру три до четири пута годишње, у периоду заседања Парламентарне скупштине СЕ.

3.2. Органи Конференције међународних невладиних организација Савета Европе

У сврху постизања комплементарности са осталим стубовима Савета Европе, Конференција INGOs је 2008. године реформисала своје органе. Конференција INGOs се данас састоји од следећих органа: Биро Конференције, Стални комитет Конференције, Тематски комитети, Потпредседник задужен за једнакост, Експертски савет и Служба Конференције међународних невладиних организација Савета Европе.

Основна улога *Бироа Конференције* је да омогући укључивање у рад Конференције INGOs свих заинтересованих невладиних организација које уживају партиципативни статус у СЕ. У административном смислу, Биро припрема агенду за састанке Конференције и Сталног комитета али и спроводи њихове одлуке. Такође,

⁶¹⁶ Madrid Declaration (2009), CM(2009)50-final
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d1277 [22.10.2020.]

Биро је задужен за интерну и спољну комуникацију Конференције, која је претходно дефинисана од стране Сталног комитета.

Биро је састављен од девет чланова, изабраних од Конференције на период од три године, са изузетком Председника Службе Конференције међународних невладиних организација Савета Европе који је по функцији аутоматски члан Бироа.⁶¹⁷

Стални комитет Конференције INGOs задужен је за координацију рада између Конференције и Тематских комитета. Његова улога је да осигура конзистентност рада Тематских комитета и њихову усаглашеност са политичким курсом који заузима Конференција. Стални комитет то чини кроз консултације али и кроз изношење конкретних предлога Конференцији INGOs и Бироу. Поред тога, Стални комитет настоји да константно промовише учешће Конференције и њених Тематских комитета и стара се да њихови предлози буду представљени осталим партнерима СЕ у оквиру „квадрилога“. Стални комитет се састаје четири пута годишње, у време заседања Конференције INGOs и Парламентарне скупштине.

Тематски комитети су надлежни за координацију између међународних невладиних организацијама у специфичним областима, а такође имају посредничку улогу у свим телима Савета Европе. У свом раду, тематски комитети увек делују у складу са општим програмом активности Конференције као и општим правцима деловања Савета Европе. До сада су основана три тематска комитета: Комитет за људска права, Комитет за демократију, социјалну кохезију и глобалне изазове и Комитет за образовање и културу. Састанци комитета се одржавају два пута годишње у истом периоду када се састаје Конференција INGOs. Састанци су отворени за све међународне невладине организације које уживају партиципативни статус, али могуће је учеће и других НВО и експерата по позиву. Тематски комитети остварују и међусобну сарадњу у сродним и комплементарним темама.

Како у свом раду тематски комитети увек делују у складу са општим програмом активности Конференције INGOs и општим правцима деловања Савета Европе, то значи да приступ бављења темама из надлежности комитета може да се мења у зависности од општих праваца деловања Савета Европе. Тако, *Комитет за људска права*, руководећи се 4. годишњим извештајем Генералног секретара који је посвећен

⁶¹⁷ Актуелни чланови Бироа изабрани су у јануару 2018. године, са мандатом до јануара 2021. године.

растућем популизму у државама чланицама Савета Европе, налази да је приоритет број један за овај комитет да будно прати поштовање и спровођење људских права у контексту антидемократских и антиплуралистичких приступа које промовишу и спроводе популистичке владе и доносиоци одлука. У Мапи пута 2018 - 2020⁶¹⁸, коју је усвојио овај комитет, као четири главне теме издвојене су: а) заштита слободе удруживања у контексту затварања простора за деловање цивилног друштва, б) сајбер-простор, право на приватност и заштита података о личности, в) спровођење мониторинга од стране међународних невладиних организација и г) сиромаштво.

Комитет за демократију, социјалну кохезију и глобалне изазове, у складу са Мапом пута за период 2018–2020 године⁶¹⁹ задужен је за следеће теме: промоција партиципације цивилног друштва у процесу политичког одлучивања, превенција корупције, заштита људских права и људског достојанства и солидарност у одговарању на ризике. У ту сврху овај комитет основао је четири радне групе – Учесће у демократском доношењу одлука, Превенција корупције кроз учешће цивилног друштва, Родне перспективе у политичким и демократским процесима и Трансверзална група о социјалној и територијалној кохезији.

Комитет за образовање и културу у сврху „суочавања са растом популизма, масовном урбанизацијом и дигитализацијом у свакодневном животу“, руковођени чињеницом да „економија обликује политику“,⁶²⁰ образовао је четири радне групе: Интеркултурални градови, Перманентно учење, Европа наслеђа и креације и Трансверзална група за дигитално грађанство које представљају својеврсну „комбинацију тренутних образовних, културних, религијских, уметничких, друштвених и цивилизацијских питања“.⁶²¹

Анализом тематских приступа комитета може се закључити да између њих постоји одређено преклапање надлежности. У самим комитетима и доступним документима, ова се преклапања тумаче као блиске и повезане теме, која захтевају сарадњу између комитета као и других тела које је формирао Савет Европе. Међутим, постоје и преклапања надлежности између комитета и других тела Савета Европе. Тако

⁶¹⁸ Human Rights Committee Road Map for 2018 – 2020, <https://rm.coe.int/action-plan-hr-committee-2018-2020-revised-june-2018/16808b3a82> . [22.10.2020.]

⁶¹⁹ Democracy, Social Cohesion and Global Challenges Committee Road Map for 2018 – 2020, <https://rm.coe.int/action-plan-democracy-english-2018-2020/1680772f8f>

⁶²⁰ Education and Culture Committee Road Map for 2018 – 2020 <https://rm.coe.int/action-plan-education-and-culture-committee-2018-2020-en/1680768118> . [22.10.2020.]

⁶²¹ *Ibid.*

се нпр. Комитет за демократију, социјалну кохезију и глобалне изазове бави превенцијом корупције, што спада у надлежност GRECO и може да створи конфузију у разумевању поделе надлежности између тела СЕ. Ако томе додамо да и GRECO у оквиру својих евалуационих кругова повремено излази из своје надлежности и залази у компетенције Венецијанске комисије, такође тела Савета Европе, тако што се кроз призму поштовања антикорупцијских стандарда суштински бави уставним питањима, ствара се утисак да некада постоји несагласност у унутрашњој организацији различитих тела и органа СЕ. Конфузија нарочито може бити присутна у случајевима када постоје међусобно контрадикторне препоруке издате од два различита тела у оквиру исте организације, што даље ствара недоумицу код доносилаца одлука на националном нивоу на који начин да имплементирају препоруке.

Потпредседник задужен за једнакост се бира на заседањима Конференције на период од три године, а задужен је да тема родне равноправности буде на хоризонталан (*cross-cutting*) начин заступљена у Конференцији и свим њеним комитетима. Након усвајања Стратегије родне равноправности Савета Европе за период 2018 – 2023 године сагласно општим правцима деловања Савета Европе, Конференција је образовала Радну групу (*Task force*) са задатком да, у сва тела која је Конференција основала, обезбеди одговарајуће информације из перспективе родне равноправности, следећи Стратегију родне равноправности као и препоруке Комитета министара о овој теми. У ту сврху, у плану је да Радна група издаје заједничке ставове који ће укључивати анализе са пројекцијом трендова родне равноправности.

Експертски савет за право невладиних организација, најважнији орган Савета Европе за ово истраживање, основан је 2008. године као вид подршке имплементацији Европске конвенције о људским правима и нарочито Препоруке Комитета министара о правном статусу невладиних организација у Европи,⁶²² у циљу стварања и унапређивања подстицајног окружења за развој цивилног друштва. Састављен од 15 чланова које бира Конференција на период од три године, Експертски савет спроводи тематске студије и испитује законодавство држава чланица СЕ посвећено функционисању невладиних организација. На основу тих „геп анализа“, Експертски савет издаје препоруке државама како да сопствено законодавство и/или примену истог уподоби са стандардима Савета Европе у овој области. У оквиру својих

⁶²² Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe.

надлежности, Експертски савет остварује блиску сарадњу са другим телима Савета Европе, посебно са Венецијанском комисијом и Комесаром за људска права.

Анализирање законодавстава држава чланица у оквиру посета Експертског савета започело је 2015. године. До септембра 2019. године објављено је 12 извештаја са препорукама.⁶²³ Извештаји углавном прате имплементацију Препоруке Комитета министара државама чланицама о правном статусу невладиних организација у Европи (CM/Rec (2007)14), а посебно се испитује правни и финансијски оквир за деловање цивилног друштва као и ниво учешћа организација цивилног друштва у процесу креирања јавних политика. Међутим, структура извештаја није до краја конзистентна јер се извештаји разликују у структури од државе до државе. Ипак, могуће је издвојити елементе у извештајима који су увек присутни: стање правног оквира за функционисање цивилног друштва, учешће цивилног друштва у процесу доношење одлука и транспарентно финансирање ОЦД. Уз ове елементе, често је предмет истраживања у извештајима и антидискриминациона политика. Остали елементи извештаја се разликују од државе до државе, а у неким случајевима су теме којима се извештај бави у директној вези са актуелним дешавањима у односној држави, што онемогућава сумарну оцену квалитета извештаја. Уз сваки извештај су јавно приложени и коментари владе државе чије је законодавство било предмет испитивања. Поједине државе чланице Савета Европе нимало нису задовољне садржајем извештаја, описом стања, налазима извештаја и упућеним препорукама,⁶²⁴ што је и очекивано с обзиром на карактер позитивних прописа о статусу невладиних организација и укупни амбијент у којем делују невладине организације у тим државама. Ипак, недоследност у структури извештаја и бављење дневно-политичким темама које нису у директној вези са правним оквиром, и поред несумњиве чињенице да исти верно приказују стање у погледу позитивних прописа испитиваних држава, наводи на питање да ли Експертски

⁶²³ Извештаји су објављени за Молдавију, Бугарску, Пољску, Румунију, Немачку, Мађарску, Ирску, Естонију, Србију, Велику Британију и Северну Македонију.

⁶²⁴ Тако нпр. Мађарска у својим коментарима сматра да је извештај „неизбалансиран“, да је „тешко одредити природу документа“ јер „ако је (документ) политички, он је искључиво политичке природе“ а „ако је документ правни“ он је „правно непрецизан и неутемељен“. Даље се наводи да се уместо правне процене питања људских права у Мађарској, извештај бави „недоказаним и контроверзним тврдњама и врши политичку процену“ уместо правне и пружа „неоснован – намеран и углавном негативан утисак о ситуацији у Мађарској“. У одговору Пољске владе на извештај Експертског савета такође се користе сличне оцене. Наводи се између осталог да је у извештају приказана „искривљена слика“, да су нетачне изјаве „приказане као чињенице и употребљене тако да директно дискредитују или индиректно инсинуирају злонамерне активности Владе Пољске“, те да је „извештај нетачан на много нивоа, а аргументи презентовани на пристрасан начин, без обезбеђивања проверених информација или извора информација за такве снажне оптужбе“.

савет има унапред утврђену агенду посета државама или спроводи скенирање законодавства према упутствима „старијих органа“, односно да ли Конференција (iNGOs) у појединим случајевима служи као *follow-up* инструмент за спровођење политике Савета Европе у циљу „дисциплиновања непослушних држава“. Одговор на то питање добиће се када буде постојао већи узорак извештаја, то јест када буде постојала анализа већине европских законодавстава од стране овог тела.

Служба Конференције међународних невладиних организација Савета Европе основана је са циљем да „подржи партиципативни статус Конференције INGOs и његових структура у Савету Европе, нарочито у погледу спољних односа, прикупљајући и омогућавајући неопходна средства“.⁶²⁵ Служба је формирана као удружење којем могу приступити све невладине организације са партиципативним статусом у СЕ. Средства које служба прикупља могу да потичу из годишњих чланарина удружења, грантова, донација и свих других законитих извора.

3.3. Права и обавезе које проистичу из партиципативног статуса у Савету Европе

Када НВО стекне партиципативни статус у СЕ, она улази у партнерски однос са овом међународном организацијом, у коме сваки од партнера има права и обавезе. У том смислу, обавезе у знатно већој мери постоје на страни НВО.

Права НВО са партиципативним статусом састоје се у могућности да буде представљена од стране Комитета за везу или Тематских група на догађајима које организује Генерални секретаријат. Када се дефинишу политике, програми и активности СЕ, НВО може бити укључена у рад тела Савета Европе кроз могућност додељивања *статуса посматрача* у Комитету за везу (изабраног представничког тела од стране свих међународних НВО које уживају партиципативни статус у Савету Европе) или Тематским групама да би им пружили *експертски савет*. Дакле, међународна НВО „може бити позвана“ али не мора, да пружи експертски савет. Међународне НВО имају право и да присуствују јавним заседањима Парламентарне скупштине СЕ и Конгреса локалних и регионалних власти, у складу са корелативном

⁶²⁵ Statutes „INGO Service“ Association
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168045b1ec> ; [01.05.2018.]

обавезом Савета Европе да их редовно позива. Такође, могу узимати учешће на семинарима, конференцијама и јавним слушањима који су од интереса за њихов рад у складу са правилима СЕ, као и у активностима које за њих организује Секретаријат.

У питањима која се тичу цивилног друштва, међународне НВО имају саветодавну улогу (*advisers*). Ова формулација упућује на *институционализовану, формалну улогу* саветника, што у политичком речнику Савета Европе може али и не мора нужно да упућује на виши ниво сарадње у односу на појам *consulting* који укључује организовање и на *ad hoc* основи, без икаквих међусобних права и обавеза.

С друге стране, обавезе које НВО са партиципативним статусом имају према Савету Европе су знатно веће. Тако, НВО су дужне да: редовно прате активности СЕ; опскрбљују тела СЕ (на сопствену иницијативу или на захтев) информацијама, документима, мишљењима у областима у којима је НВО активна; промовишу стандарде СЕ, конвенције и правне инструменте у државама чланицама, помажу у имплементацији тих стандарда у блиској сарадњи са локалним, регионалним и националним НВО; дају максимални публицитет иницијативама и достигнућима Савета Европе у областима у којима је НВО активна; даље шире информације својим члановима о стандардима, инструментима и активностима СЕ, а нарочито информације са Тематских група. На крају, о свим предузетим активностима дужне су да поднесу подробен извештај Генералном секретару. Елементи извештаја унапред су дефинисани. Извештаји се подносе на сваке четири године, за разлику од претходног решења, када су извештаји морали да се подносе на сваке две године.

Једна од особености у раду Конференције је волонтерски рад представника невладиних организација. Представници не добијају накнаду са свој рад невезано за то да ли имају неку званичну функцију у оквиру Конференције, што значи да је на свакој појединачној невладиној организацији је да обезбеди финансијске изворе.

Модалитети сарадње са националном НВО су ужи у односу на НВО са партиципаторним статусом. У складу са тим, обим права и обавеза је ужи. Права *националне* НВО, након закључења уговора о сарадњи, састоји се у могућности да а) *присуствује* јавним заседањима Парламентарне скупштине СЕ и Конгреса локалних и регионалних власти и б) могућности да учествује на семинарима, конференцијама и јавним слушањима, у складу са правилима СЕ. Како се може видети, не постоји обавеза позивања као код НВО са партиципаторним статусом, већ само могућност.

Није на одмет поновити да не постоји могућност за националне НВО да стекну партиципативни статус у СЕ. Обавезе националне НВО према Савету Европе састоје се у редовном ширењу информација о стандардима, активностима и достигнућима СЕ у областима којима се НВО бави, као и у опскрбљивању тела СЕ (на сопствену иницијативу или на захтев) информацијама, документима, мишљењима у областима у којима је НВО активна. Листа НВО са којима су закључени уговори о сарадњи се ажурира на сваке две године.

3.4. Закључак о консултативним аранжманима Савета Европе

На основу изнетог може се закључити да су међународне невладине организације у Савету Европе, као и у УН, *политички признате* као партнер у управљању јавним политикама, док се Конференција међународних НВО, специјализовано тело Савета Европе, перципира као *равноправно политичко тело* у оквиру тог система. Политичко признање се, као и код УН, не рефлектује кроз правне аранжмане партиципације невладиних организација у Савету Европе, већ је видљиво у преамбулама одлука и резолуција као и у бројним изјавама политичке посвећености и признања улоге и значаја невладиних организација. Готово исте замерке у погледу природе тог партнерства упућене УН могу се упутити и Савету Европе. Међутим, иако УН користи нешто „тврђи“ речник тако да је тај статус у правном смислу назван консултативним, док је у Савету Европе статус из консултативног преименован у партиципативни, стварне разлике у правним аранжманима невладиних организација између ове две међународне организације не постоје. Једина је разлика у политичкој семантици, која је код Савета Европе више инклузивна, а имајући у виду непостојање суштинске разлике у консултативним аранжманима у односу на УН, и слаткоречива.⁶²⁶ Пионир правних аранжмана са невладиним организацијама су УН, док их је Савет Европе дословно преузимао, али се не може рећи да их је у суштинском смислу додатно развио. При томе, у УН национална невадна организација може имати консултативни статус уколико испуњава одређене услове, док та могућност у Савету Европе не постоји ни данас. Обавезе које невладине организације имају када поседују консултативни односно партиципативни статус, већег су обима у Савету Европе него у

⁶²⁶ УН прави јасну разлику између консултација резервисаних за НВО и партиципације без права гласа, на шта право имају специјализоване агенције као и комисије које је основао ECOSOC.

УН. Штавише, у Савету Европе обавезе организација са партиципативним статусом стоје у диспропорцији у односу на права која уживају, и у том смислу правни аранжмани за консултације у УН су више избалансирани. У процесу стицања и повлачења статуса невладиних организација, предност је на страни Савета Европе јер о статусу одлучује Генерални секретар, за разлику од УН где државе чланице имају пресудну улогу, чиме се, макар на папиру, смањује могућност за политизацију. С друге стране, велика предност Савета Европе у односу на УН је боље структурисан институционални оквир сарадње са невладиним организацијама, који се у првом реду огледа кроз рад Конференције међународних невладиних организација. Конференција има сопствене органе и учесник је „квадрилога“ што међународним невладиним организацијама омогућава већу видљивост у Савету Европе, националним институцијама и медијима, и пружа могућност да се чује њихов глас кроз предлоге (препорука и резолуција) у институционализованом и формализованом дијалогу у складу са правним правилима Савета Европе. Експертски савет који делује у оквиру Конференције је од посебног значаја за правну теорију и праксу у домену заштите и развоја правила посвећених различитим аспектима слободе удруживања. Последњих неколико година Експертском савету се по многим релевантним питањима придружила и Венецијанска комисија, пружајући додатну вредност и квалитет у раду кроз елаборацију димензије судске праксе Европског суда за људска права и импликација на разумевање слободе удруживања из судског угла.

ПОГЛАВЉЕ V

ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА УЧЕШЋЕ У УПРАВЉАЊУ ЈАВНИМ ПОСЛОВИМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

1. Уводна разматрања

Европска Унија (ЕУ) је сасвим специфична *sui generis* организација која се може описати као „мање од државе, више од међународне организације“.⁶²⁷ Она је у процесу сталне трансформације, а на њу, за разлику од других међународних организација, државе чланице преносе искључиву надлежност у појединим областима и тиме део националног суверенитета, тако да у одређеним областима постоји подела надлежности између држава чланица и ЕУ, док је део надлежности (још увек) резервисан искључиво за државе чланице. С тим у вези, у теорији се Европска Унија посматра на различите начине, у зависности од акцендовања наведених модалитета надлежности и перцепције европских јавних политика.

Потреба за изучавањем улоге организација цивилног друштва у Европској Унији поклапа се са усвајањем Уговора о Европској Унији (Мастрихт), када Европска економска заједница (ЕЕЗ) престаје да функционише искључиво на економској основи и трансформише се у политичку наднационалну творевину, са (данас) мање или више очигледним амбицијама да пан-европски државни простор устроји у форму сједињених европских држава, налик на САД. Од самог почетка, основно питање у контексту овог истраживања било је може ли учешће организација цивилног друштва да повећа демократски капацитет, и тиме легитимитет Европске Уније.⁶²⁸ Одговор на то питање не може бити једноставан: „тешко је сложити се око политичке улоге и демократских квалификација цивилног друштва у Европској Унији, не само зато што је концепт цивилног друштва двосмислен, већ и због тога што је цивилно друштво повезано са различитим представама о природи европских политика“.⁶²⁹

⁶²⁷ О томе: Hlavac, Marek: *Less than a State, More than an International Organization: The Sui Generis Nature of the European Union*, 2010, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1719308> или <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1719308> ; [01.09.2020.]

⁶²⁸ Дебата о легитимитету Европске Уније датира још процеса ратификације Уговора о Европској Унији. Banchoff, Thomas; Smith, P. Mitchell: *Legitimacy and the European Union, The contested polity*, London, Routledge, 1999, уводни део.

⁶²⁹ Kohler-Koch, Beate: *Civil Society and the European Union*, in book *International Encyclopedia of Civil Society*, Anheier H.K.; Toepler S. (eds), 2010, p. 333.

У овом поглављу анализира се правни и институционални оквир ЕУ за сарадњу са организацијама цивилног друштва, као и положај који организације цивилног друштва имају у њему. Поред тога, испитују се и модели сарадње из перспективе процеса приступања држава Европској Унији. Како је Србија кандидат за чланство у ЕУ и налази се у процесу преговора, вреди истражити шта су перспективе чланства у ЕУ из угла могућности организација цивилног друштва у управљању јавним пословима, као и да ли сам процес преговарања има утицаја на положај организација цивилног друштва земље кандидата за чланство.

2. Институционални оквир сарадње у ЕУ

У ширем смислу, сарадња са организацијама цивилног друштва на нивоу ЕУ се одвија у оквиру Европске комисије и Европског парламента. У оквиру ЕУ не може се говорити о институционализацији тих односа на начин како је то успостављено у Савету Европе, где постоји истинско политичко партнерство са ОЦД, већ је та сарадња у највећој мери на *ad hoc* нивоу. Европска Унија *нема правно обавезујуће прописе* који предвиђају сарадњу са организацијама цивилног друштва.⁶³⁰ То се може тумачити чињеницом да у ЕУ постоји представнички систем оличен кроз представљање интереса у Европском парламенту, те да стога нема превелике потребе за „дуплирањем“ кроз представљање интереса преко организација цивилног друштва. Међутим, треба имати у виду да у Европском парламенту, једином телу у ЕУ изабраном од стране грађана, не постоји опозиција (у смислу функције коју опозиција уобичајено врши на националном нивоу), тако да европске политике не могу бити критиковане на начин како се то чини у националним парламентима. Иако члан 10. став 4. Уговора о функционисању Европске Уније наводи да „Политичке странке на европском нивоу доприносе стварању европске политичке свести и изражавању воље грађана Уније“, веома је упитно да ли је тако у стварности. Није примећено да политичке странке из држава чланица кандидују пан-европске теме на изборима за европски парламент, већ се пре може рећи да доминирају локалне политике које се, понекад и неприродно, транспонују на европску раван. Након избора, политичке странке у Европском парламенту се повезују транснационално према „идеолошкој“ припадности

⁶³⁰ Lindblom, Anna-Karin: *op. cit.*, p. 425, (фуснота 70).

(социјалисти, демохришћани, десничари, зелени итд.) и тешко да је на тај начин могуће изражавати изворну вољу грађана. Отежавајућу околност представља и комплексан и каткад нелогичан систем доношења одлука у Европској Унији, иза којег стоји слојевита структура институција која са собом носи гломазан и високо биروقратизовани апарат, отуђен од грађана и њихових потреба. Упркос томе, непостојање обавезујућих правила сарадње изненађује, будући да демократски дефицит у Европској Унији представља практично опште место⁶³¹, као и да је та чињеница призната и од стране Европске комисије још пре двадесет година.⁶³²

Треба напоменути да Европска Унија у смислу консултативних аранжмана перципира организације цивилног друштва у широком смислу, те да су невладине организације⁶³³ само један део ширег спектра организација који још чине: „социјални партнери“ - синдикати и удружења послодаваца; организације које нису социјални партнери у строгом смислу (на пример, потрошачке организације); организације са базом у заједници (*community-based organisations*), тј. организације основане на основном нивоу (*grassroots*) које следе циљеве оријентисане на чланове, нпр. организације за младе, породична удружења, као и све организације преко којих грађани учествују у локалном и општинском животу;⁶³⁴ и верске заједнице.⁶³⁵ Као што је већ речено, у овом истраживању се под организацијама цивилног друштва имају у виду удружења, фондације и задужбине основане у сврху остваривања јавног интереса, односно општекорисног циља, и оне се термилолошки изједначавају са невладиним организацијама.

У ужем смислу, једина институционализована и донекле смислена платформа за сарадњу између европских институција и организација цивилног друштва је

⁶³¹ „Дословно сви посматрачи се слажу да у Европској унији остаје гигантски „демократски дефицит“, упркос номиналном постојању демократских структура, као што је парламент.“ Dahl, A. Robert: *On Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1998, p. 115.

⁶³² У прилог томе: Commission Discussion Paper of 2000: “The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership“

⁶³³ НВО су у Европској Унији описно одређене као организације „које окупљају људе у заједничком циљу, као што су еколошке организације, организације за заштиту људских права, добротворне организације, организације образовање и обуку итд.“

⁶³⁴ Није јасно зашто је овај тип организација посебно издвојен, будући да се неспорно ради о невладиним организацијама, првенствено о удружењима.

О преширокој ЕУ класификацији ОЦД: Kohler-Koch, Beate; Quittkat, Christine: What is civil society and who represents civil society in the EU?—Results of an online survey among civil society experts, *Journal Policy and Society*, 2009, p.11-22.

⁶³⁵ Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704

организована у оквиру Европског економског и социјалног комитета (ЕЕСК), једног од тела са саветодавном функцијом у ЕУ.

ЕЕСК основан је још Римским уговором 1957. године, као саветодавно тело у ком су представљене различите интересне групе у пројекту успостављања јединственог тржишта. У ЕЕСК представљени су послодавци, синдикати и ОЦД најширег спектра деловања.

Чланове ЕЕСК делегирају земље чланице, али се од чланова када буду делегирани очекује потпуна независност у раду. Однос броја делегираних чланова у ЕЕСК одражава број становника државе чланице. Мандат траје пет година, са могућношћу обнављања, а број чланова не премашује 350.⁶³⁶ Идеал-типски посматрано, ЕЕСК је замишљен као једино тело ЕУ у чијем саставу нису професионални политичари.

Чланови ЕЕСК су подељени у три групе. Група послодаваца састоји се од представника који долазе из индустријског сектора (приватног и јавног), малих и средњих предузећа, привредних комора, банкарства, осигурања, трговине и пољопривреде. Групу радника чине представници синдиката, чланови националних синдикалних организација. У трећој групи су представници ОЦД најразличитијих могућих усмерења – од удружења потрошача, удружења за заштиту животне средине, научних и академских удружења до удружења која заступају интересе рањивих група итд. Поред њих у саставу треће групе су и чланови различитих интересних група, као нпр. занатлије, мала предузећа, пољопривредне организације итд.

Улога ЕЕСК је да представља и брани интересе својих чланова пред Саветом ЕУ, Европском комисијом и Европским парламентом и да тако промовише принципе партиципативне демократије. На тај начин ЕЕСК представља, или би требало да представља, „мост“ између институција ЕУ и њених грађана. ЕЕСК се сазива на захтев Европског парламента, Европског Савета или Европске комисије, а може се састати и на сопствену иницијативу.⁶³⁷

Формално гледано, ЕЕСК има своје место у процесу одлучивања, јер га Европска комисија, Европски парламент и Европски Савет морају консултовати пре

⁶³⁶ Лисабонски уговор, члан 301. и члан 302.

⁶³⁷ *Ibid*, члан 303.

доношења одлука, када је то предвиђено Уговорима.⁶³⁸ Поред тога, ове институције се консултују са ЕЕСК у свим случајевима када то сматрају примереним. Рок за давање мишљења не може бити краћи од месец дана. Изостанак мишљења по истеку тог рока не спречава даље деловање.⁶³⁹ ЕЕСК може и на сопствену иницијативу да издаје необавезујућа мишљења у наведеним областима.

На годишњем нивоу ЕЕСК даје између 160 и 190 мишљења и извештаја, од чега 70% на захтев Европске комисије, Европског парламента и Европског Савета, 21% на сопствену иницијативу и 9% истраживачких мишљења на захтев председавајуће државе чланице.⁶⁴⁰ На званичном веб-сајту ЕЕСК постоји одељак посвећен корацима који следе (*follow up*) након давања мишљења од стране ЕЕСК. То се међутим односи искључиво на *follow up* Европске комисије, али не и других органа који захтевају мишљење - Европског парламента и Европског Савета. Не постоје званични подаци о томе какав је утицај ЕЕСК на рад ових институција. У погледу реакција Европске комисије на мишљења ЕЕСК, анализом обиља постојећих *follow up* докумената, може се доћи до закључка да се првенствено ради о размени ставова и општим позиција о различитим темама између ЕК и ЕЕСК, без навођења наредних корака који би пратили овај дијалог и тако представљали конкретне активности које следе услед издавања мишљења ЕЕСК. Узимајући то у обзир, не би се могло говорити о високом степену сврсисходности овог механизма сарадње.⁶⁴¹

Што се тиче формалног или неформалног утицаја организација цивилног друштва у ЕЕСК, претходно је напоменуто да су чланови ЕЕСК подељени у три групе – група послодаваца, радника (синдикати) и ОЦД. Група у којој су заступљени ОЦД већ је сама по себи хетерогена за разлику од прве две групе, а додатно је диверзификована учешћем интересних група различитим од ОЦД (занатлије, пољопривредне организације, мала предузећа итд.). У таквој ситуацији тешко је, а можда и немогуће, очекивати јединствен наступ и конзистентан став ОЦД о темама

⁶³⁸ ЕЕСК мора бити консултован у областима социјалне политике, друштвене и економске кохезије, заштите животне средине, образовања, здравства, заштите потрошача, индустрије, транс-европских мрежа, индиректног опорезивања и структурних фондова.

⁶³⁹ Лисабонски уговор, члан 304.

⁶⁴⁰ <https://www.eesc.europa.eu/> [14.06.2018.]

⁶⁴¹ „ЕЕСК веома ретко има директан видљиви утицај на предлоге Комисије“. Разлог за то су велике потешкоће у доношењу заједничког става о конкретном питању, као последица чињенице да се чланство нарочито користи за надгледање и блокирање преференција друге групе, чиме је утицај који ЕЕСК остварује више негативан него позитиван.“ Van Schendelen, Rinus: *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002, p. 72.

које су за њих значајне. Већ на први поглед јасан је однос снага између ових група. Група у којој су ОЦД је далеко најслабија, са минималним могућностима да утиче на политику овог саветодавног тела у коме главну реч воде синдикати и послодавци. Услед такве ситуације, многе ОЦД одлучиле су да не учествују у раду овог тела, укључујући мрежу организација за заштиту људских права (*Human Rights and Democracy Network*) и за заштиту животне средине (*Green 10*).⁶⁴²

Последњих година упућују се веома озбиљне критике на рад овог тела. Тако, сматра се да је ЕЕСК у прошлости имао своју сврху, превасходно у оквиру процеса успостављања јединственог тржишта, али да је у ситуацији када у ЕУ има превише „саветодаваца“, ЕЕСК постао сувишан у систему ЕУ. Критике иду и у правцу неразумног трошења средстава, те се наводи да се више од половине буџета ЕЕСК троши на плате и пензије запослених као и на путне и друге трошкове његових чланова. Ипак, најтежа критика у погледу рада овог тела је да „не постоје информације на који начин су мишљења ЕЕСК утицала на законодавство и да комитети нису били успешни у испуњавању својих мандата у „ангажовању партиципације“ грађана. Закључак је да су оба комитета (ЕЕСК и Комитет Региона) бескорисна и просипање новца, те их треба укинути“⁶⁴³ Мање радикални предлози позивају на општу реформу у циљу поновног успостављања легитимитета овог тела.⁶⁴⁴

3. Правни оквир сарадње у ЕУ

Правни оквир сарадње ЕУ са организацијама цивилног друштва је новијег датума и датира од 2000. године. У највећој мери састоји се од низа формално-правно необавезујућих „докумената меког права“ (*soft law*), превасходно „комуникација“ које издаје Европска комисија. Ситуација је другачија у погледу уредби - правно обавезујућих аката који уређују право на учешће у управљању јавним пословима, кроз процедуре у погледу транспарентности јавних власти, приступа информацијама од јавног значаја или грађанских иницијатива на европском нивоу.

⁶⁴² Fazi, E.; Smith, J.: *Civil dialogue: making it work better*, Bruxelles, Study commissioned by the Civil Society Contact Group, 2006, p. 34.

⁶⁴³ <https://europeanfoundation.org/the-eesc-and-cor-should-be-abolished/>; [01.05.2018.]

⁶⁴⁴ Fazi, E.; Smith, J.: *op. cit.*, p. 34, (фуснота 642).

У Европској Унији, најзначајнији документи који се могу на директан или индиректан начин повезати са сарадњом са организацијама цивилног друштва у управљању јавним пословима су: Лисабонски уговор⁶⁴⁵ (2007), Уговор о функционисању Европске уније, Комисија и невладине организације: изградња снажнијег партнерства⁶⁴⁶, Бела књига о европском управљању (2001, Европска Комисија)⁶⁴⁷, Комуникација Европске комисије: Ка ојачаној култури консултација и дијалога – Општи принципи и минимални стандарди за консултације заинтересованих страна,⁶⁴⁸ Смернице за израду процене утицаја,⁶⁴⁹ (2005, Европска комисија) и Комуникација Европске комисије – Сарадња са цивилним друштвом (2012).⁶⁵⁰

Доношењем “расправног” документа “Комисија и невладине организације: изградња снажнијег партнерства”, започиње процес дефинисања односа између организација цивилног друштва и институција Европске Уније.⁶⁵¹ Нови састав Европске Комисије на челу са Романом Продијем желео је да поврати пољуљани ауторитет ове институције, који је био значајно уздрман корупционашком афером њеног претходног састава. Један од начина за поновно успостављање поверења, била је борба против демократских дефицита Европске Уније и успостављање вишег нивоа транспарентности и одговорности у раду институција Европске Уније, у оквиру свеобухватне административне реформе Европске комисије спроведене у периоду 2000 – 2004. године. Овај „расправни“ документ, (*Discussion Paper*) имао је двоструку сврху: да се утврде постојеће везе између нарастајућег цивилног друштва у ЕУ оквирима (укључујући и у том моменту одређене актуелне проблеме), и да предложи могуће начине за развој, разматрајући мере којима би се побољшале и учврстиле постојеће везе између Европске комисије и невладиних организација. Нарастајуће невладине организације препознате су као значајна компонента подршке систему партиципативне демократије: владе и међународне организације посвећују им све више

⁶⁴⁵ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union 2010 /c 83/01

⁶⁴⁶ Commission Discussion Paper of 2000: “The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership”

⁶⁴⁷ The Commission White Paper on European Governance of 2001

⁶⁴⁸ Communication from the commission: “Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”, 2002

⁶⁴⁹ Impact Assessment Guidelines, 2005

⁶⁵⁰ Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations

⁶⁵¹ У Уговору из Мастрихта није био предвиђен правни основ за дијалог или консултације са организацијама цивилног друштва.

пажње и укључују их у процес обликовања јавних политика и одлучивања (*policy - and decision-making process*). У документу се наводи да „припадање удружењу ствара могућност за грађане да активно учествују (прим: у наведеним процесима) *на друге или додатне начине* у односу на укључивање кроз политичке странке или синдикате.”

Наредне године Европска комисија усваја *Белу књигу о европском управљању*. Бела књига о европском управљању наводи разлоге због којих је потребно спровести реформу европског управљања, успоставља основне принципе доброг управљања, износи предлоге за измене и нуди визију развоја ЕУ “од управљања до будућности Европе”. Од посебног је значаја тачка II „Принципи добре владавине“ која се бави принципима доброг управљања, и формулише пет таквих принципа. То су: отвореност, партиципација, одговорност, ефективност и кохерентност.

Отвореност подразумева рад институција на транспарентнији начин. Институције, заједно са државама чланицама, би требало да активно комуницирају о ономе шта ради ЕУ и које одлуке доноси. При томе, треба водити рачуна о језичким формулацијама које се употребљавају: оне морају бити приступачне и разумљиве општој, а не само стручној јавности, што је од посебног значаја за побољшање поверења грађана у институције.

Партиципација је у директној вези са квалитетом, релевантношћу и делотворношћу јавних политика Европске Уније, које управо зависе од квалитетне партиципације у ланцу одлучивања, почев од конципирања јавних политика све до њихове имплементације. Побољшана партиципација се перципира као алат помоћу кога ће бити генерисано веће поверење, што ће се на крају позитивно одразити и на саме институције.

У погледу *одговорности*, законодавни и имплементациони процеси морају бити јаснији. Свака институција Европске Уније мора да пружи образложење и преузме одговорност за своје активности. Ова обавеза важи и за државе чланице и за све остале који су укључени у развијање и спровођење јавних политика Европске Уније, на било ком нивоу.

Ефективност или делотворност подразумева да јавне политике морају бити делотворне и правовремене, засноване на потребама, јасним циљевима и процени утицаја. Где је то могуће, јавне политике би требало да узму у обзир и претходна

искуства. Делотворност зависи и од принципа пропорционалности у спровођењу јавних политика Европске Уније, као и од доношења одлука на најприкладнијем могућем нивоу.

Кохерентност се односи на потребу да јавне политике морају саме по себи бити кохерентне и лако разумљиве. Разлози због којих постоји повећана потреба за кохерентношћу су следећи: опсег задатака се проширио; проширење ЕУ је процес који утиче на повећање различитости; изазови попут климатских и демографских промена превазилазе границе секторских политика на којима је стварана Европска Унија; регионални и локални нивои власти су више него раније укључени у јавне политике Европске Уније. Кохерентност захтева политичко вођство и изражену одговорност ЕУ институција да би могао бити изграђен конзистентан приступ у оквиру комплексног система.

У Белој књизи, Европска комисија признаје да јавне политике не могу бити делотворне уколико се не припремају и спроводе на инклузиван начин. Примена ових пет принципа ојачава принципе *пропорционалности* и *супсидијарности*, основна начела функционисања ЕУ. Почев од конципирања јавних политика, до примене у пракси, избор нивоа и одговарајућих механизма на ком ће нека активност бити предузета (од ЕУ до локалног нивоа) мора одговарати претходно постављеним циљевима. Према томе, предузимању било какве иницијативе би требало да претходи систематична провера следећа три елемента: да ли је јавна активност заиста неопходна, да ли је најприкладније активност спровести на нивоу ЕУ и да ли су мере које се спроводе пропорционалне циљевима.

Коначно, у документу Европска комисија констатује да и Европска Унија доживљава промене. Њена агенда се проширује на спољну политику и одбрану, миграције и борбу против организованог криминала. Успешност мисије Европске Уније се у будућности неће процењивати искључиво према њеној способности да uklони трговинске баријере или да заокружи сопствено унутрашње тржиште – њен легитимитет зависи од укључивања у процесе одлучивања и квалитета демократске партиципације, уз закључак да линеарни модел стварања јавних политика “одозго” мора бити замењен *кружним моделом*, који се заснива на повратним информацијама, мрежама и укључивању у процесе, од креирања јавних политика до спровођења, на свим нивоима.

Комуникација Европске комисије: Ка ојачаној култури консултација и дијалога – Општи принципи и минимални стандарди за консултације заинтересованих страна

представља наставак напора у циљу успостављања оквира дијалога са организацијама цивилног друштва. Комуникација суштински представља даљу разраду пет принципа наведених у Белој књизи о европском управљању. Позивајући се на Протокол бр. 7 о примени принципа пропорционалности и субсидијарности Уговора из Амстердама, наводи се да Европска комисија треба да спроведе широке консултације пре предлагања аката, и да тамо где је то прикладно, објави документе који се тичу тих консултација. Европска комисија није пропустила да нагласи где се налази прави извор моћи одлучивања: “Консултације са заинтересованим странама могу само да буду додаток, и никад не могу да замене процедуре и одлуке законодавних тела које поседују демократски легитимитет; једино Европски Савет и Европски Парламент као доносиоци прописа могу донети одговорне одлуке у контексту законодавних процедура. Стога, водећи принцип којим се Европска Комисија руководи јесте да заинтересованим странама пружи прилику да се њихов глас чује, али без права одлучивања (*voice, but not a vote*).”

Комуникација одређује природу и опсег примене пет принципа из Беле књиге о европском управљању. Када спроводи консултације о иницијативама које се тичу значајних политика (*major policy initiatives*) Европска комисија ће се руководити општим принципима и минималним стандардима, без предрасуда у погледу напреднијих добрих пракси које евентуално примењују департмани Европске комисије, или у погледу посебних правила развијених за поједине јавне политике. Веома је важно нагласити да, општи принципи и минимални стандарди *нису правно обавезујући*. Такође, нигде у документу није назначено шта су “иницијативе које се тичу значајних политика” па самим тим ни које се јавне политике имају сматрати значајним односно главним, или макар значајнијим у односу на неке друге политике, које би се у том случају могле сматрати мање значајним или споредним. Ипак, даљом анализом се може закључити да се под тим у првом реду мисли на процедуру доношења прописа.

Консултације су, према овом документу, “они процеси којима Европска комисија жели да подстакне „улазне податке и информације“ (*inputs*) заинтересованих страна за обликовање јавних политика, који ће претходити одлукама Европске комисије”. Из ове, прешироко постављене и нејасне дефиниције, издвајају се области

које су искључене из опсега примене генералних принципа и минималних стандарда: посебни консултативни оквири предвиђени у Оснивачким уговорима (нпр. улоге институционализованих саветодавних тела; социјални дијалог у складу са члановима 137-139. Оснивачког уговора) или у другом ЕУ законодавству; консултативни захтеви према међународним уговорима; одлуке донесене у оквиру формалног процеса консултовања држава чланица (“комитологија”).

Као и Бела књига, Комуникација најављује да ће општи принципи и минимални стандарди у будућности бити допуњени, (али не и оснажени прописивањем правне обавезности), кроз два инструмента која је Европска комисија развијала у том периоду. Први је скуп смерница о употреби експертизе која ће имати за циљ да прикупи и даље прошири добре праксе. Смернице имају сврху обезбеђивања одговорности, плурализма мишљења и интегритета у самој експертизи, а примењиваће се нарочито када се Европска комисија суочава са одређеним питањем које захтева научну процену. Други инструмент је стварање оквира за системски дијалог са европским и националним удружењима регионалних и локалних власти у ЕУ.

Централни део Комуникације је потврда и даља разрада пет принципа из Беле књиге о европском управљању: отвореност, партиципација, одговорност, ефективност и кохерентност. Такође, уведени су и минимални стандарди који се примењују у консултативном процесу.

Принцип партиципације ће се примењивати када се развијају и спроводе ЕУ политике, што подразумева најшире могуће консултовање у погледу иницијатива које се тичу значајних политика. Наведено ће се нарочито примењивати у контексту предлагања прописа.

Отвореност и одговорност се заједнички третирају. Да би административни процеси били видљиви, разумљиви и кредибилни, процес консултација које спроводи Европска комисија мора бити транспарентан према онима који у њему учествују, али и према општој јавности. У том смислу, мора бити јасно која питања су била обрађивана у оквиру консултација, који су механизми употребљени, ко је био консултован и због чега, и шта је утицало на донесене одлуке у процесу обликовања јавних политика.

Са друге стране, и заинтересоване стране морају бити транспарентне у свом деловању, тако да општа јавност има могућност да створи праву слику како о самом

процесу консултација, тако и о заинтересованим странама. У том смислу, мора бити потпуно јасно и очигледно чије интересе они заступају и колики је степен инклузивности у том заступању. Овај захтев Европске комисије се чини сасвим оправданим и разумним из перспективе доносиоца одлука, који желе да да буду сигурни са ким се консултују. Истовремено, то је и у интересу организација цивилног друштва јер се тиче постојања легитимитета за заступање одређених интереса или друштвених група. Уосталом, да би организације цивилног друштва имале морално право да од доносиоца одлука захтевају транспарентност у раду и укључивање заинтересованих страна у процес доношења одлука, и саме морају бити транспарентне и снабдеване легитимним упориштем у оним друштвеним групама чије интересе представљају, односно заступају.

Тему идентификације организација цивилног друштва Европска комисија решава тако што их обавезује да информације о томе чије интересе заступају и колики је степен инклузивности у том заступању учине доступним преко посебно развијене платформе - базе података CONECCS (уколико су за то квалификоване и желе да на добровољној основи буду део базе података), или на други прикладан начин, на пример путем попуњавања посебних формулара. Квалификованом организацијом се сматра непрофитна репрезентативна организација која делује на европском нивоу или има чланове у најмање две или више држава чланица или држава кандидата за приступање, која је активна и има експертизу у једној или више области јавних политика које покрива Европска комисија, има одређени степен формалног или институционалног присуства и која је спремна да обезбеди сваку разумну информацију о себи на захтев Европске комисије, било из разлога уписивања у базу података или у сврху подршке свом захтеву за укључивање у процес консултација. Уколико организације цивилног друштва не учине доступним информације на описане начине, њихови прилози се неће одбацити већ ће се третирали као индивидуални.

Ефективност или делотворност. Да би биле делотворне, консултације морају започети у раној фази припреме и обликовања јавних политика. Уколико то није случај, заинтересоване стране не могу бити у прилици да имају утицај на конципирање главних циљева, начина на који ће се циљеви спроводити, општих резултата и индикатора утицаја. Укључивање у консултације у каснијој фази не може да утиче на концепцијско мењање претходно зацртаних идеја (полазних основа), већ евентуално може да донесе ситније корекције, али без већег утицаја на суштину претходно

обликоване јавне политике. Такође, треба имати у виду да су консултације потребне и у наредним фазама припреме јавних политика.

Предуслов за делотворност је поштовање принципа пропорционалности. Према њему, начин и обим спроведених консултација мора бити пропорционалан утицају предложеног предмета консултација. Морају се узети у обзир и могућа специфична ограничења која су скопчана са одређеним предлозима. С тим у вези, активности Европске комисије се одвијају у окружењу на који утиче много фактора: на пример, мора се водити рачуна о обавезама према другим европским институцијама, али и о међународним обавезама према трећим земљама и међународним организацијама. Познавање тих фактора, као и начина на који Европска комисија функционише, може бити од помоћи заинтересованим странама да имају реалистична очекивања о ономе шта може бити постигнуто.

У погледу принципа *кохерентности*, Европска комисија се обавезује да обезбеди конзистентност и транспарентност процеса консултација које спроводи, тако што ће у консултације укључити механизме за обезбеђење повратне информације (*feedback*), оцењивање (*evaluation*) и поновни преглед (*review*). У ту сврху, спроводи се адекватна координација и извештавање у оквиру Европске комисије. Истовремено, заинтересоване стране могу да успоставе сопствени мониторинг процеса консултација.

Комуникација по први пут уводи *минималне стандарде* којих се треба придржавати у процесу консултација. Минимални стандарди се могу груписати у пет компоненти: садржај консултативног процеса, циљне групе, објављивање релевантних докумената, временски оквир партиципације и повратна информација.

Садржај консултативног процеса мора бити јасан, што подразумева да целокупна комуникација везана за консултације буде јасна и концизна и да укључује све неопходне информације. Информације које се објављују у консултативним документима би требало минимално да обухватају: резиме контекста, обима и циљева консултација, укључујући опис конкретних питања отворених за расправу или питања од посебног значаја за Европску Комисију; тамо где је то релевантно, појединости са састанака, конференција и сл.; контакт информације и рокове; објашњење наредних корака које Европска комисија предузима у погледу даље обраде приспелих прилога, очекивану повратну информацију, објашњење наредних фаза у процесу доношења

одлука и, где је то могуће, реферисање на повезана документа (укључујући и пропратна документа Европске комисије).

Приликом дефинисања *циљних група* у консултативном процесу, потребно је обезбедити да све релевантне стране имају могућност да изразе своје ставове и мишљења. Циљним групама се сматрају групе на које утиче или ће утицати спровођење јавне политике, групе које ће бити укључене у спровођење јавне политике, или тела чији су прокламовани циљеви у директној вези са јавном политиком. Приликом одређивања релевантних заинтересованих страна у консултативном процесу, имају се узети у обзир и следећи елементи: шири утицај јавне политике на друге области јавних политика (нпр. заштита животне средине или заштита потрошача); потреба за посебном врстом искуства, експертизе или техничког знања; потреба за укључивањем интересних група које нису организоване на формалан начин; допринос учесника у претходним консултацијама; потреба за равномерним представљањем социјалних и економских тела, где је то релевантно; велике и мале организације или предузећа; шире заједнице (нпр. цркве и религијске заједнице) и посебне циљне групе (нпр. жене, старе особе, незапослени, националне мањине), организације у Европској Унији и државама које нису чланице ЕУ (нпр. у државама кандидатима за чланство или у државама које су главни трговински партнери са ЕУ).

Водило се рачуна и о саставу репрезентативних секторских тела. Тако, уколико већ постоји формално успостављено или структурисано консултативно тело, Европска комисија ће предузети кораке да састав тог тела на прави начин рефлектује сектор који представља. Уколико такво тело не постоји, Европска комисија ће размотрити начине како да сви ти интереси буду узети у обзир.

Минимални стандард када је реч о *објављивању релевантних докумената*, састоји се у обезбеђивању адекватног публицитета у циљу подизања нивоа свести, и у прилагођавању канала комуникације тако да одговарају потребама најшире јавности. Не искључујући друге канале комуникације, наводи се да отворене јавне консултације треба објавити на интернету у оквиру “једине приступне тачке” (*single access point*), где заинтересована јавност може на једном месту да прибави информације и релевантну документацију. Европска комисија је у ту сврху развила веб-портал “Твој глас у Европи” (*Your-Voice-in-Europe*). Поред тога, традиционални комуникацијски канали још увек имају своје место, те се препоручује и наставак комуникације у

класичном смислу (новинска издања итд.). Посебна пажња придаје се особама са инвалидитетом, па се тако наводи да ће Европска комисија, свуда где је то прикладно и изводљиво, омогућити приступ консултативним документима у алтернативним форматима, тако да буду доступни особама са инвалидитетом.

Временски оквир учешћа у консултацијама треба да буде такав да обезбеђује довољно времена за припрему и планирање. У том смислу, Европска комисија ће “тежити” да рок за пријем одговора у оквиру јавних консултација у писаној форми буде најмање 8 недеља, а да обавештења о састанцима буду 20 радних дана пре одржавања састанка. Период трајања консултација треба да одражава баланс између потребе за адекватним „инпутима“ заинтересованих страна и потребе за брзим доношењем одлука. У том смислу, у хитним случајевима, или у случајевима где су заинтересоване стране већ имале довољно могућности да изразе своје ставове и мишљења, овај рок се може и скратити. Недостатак оваквог решења је у непрецизности и недоречености у погледу тога шта се сматра хитним случајем. Исто тако, процена да су заинтересоване стране већ имале довољно могућности да изразе своје ставове и мишљења је дискрециона и може бити заснована на чисто субјективној процени. Додатно, није предвиђено минимално време трајања консултација у тим случајевима, што може да води изигравању консултативне процедуре.

У одређеним случајевима период трајања консултација може се продужити на више од осам недеља. То може бити у случају када: постоји потреба европских или националних организација да консултују своје чланове како би могли да презентују консолидовано мишљење; то захтевају постојећи обавезујући инструменти (ово се посебно односи на захтеве у оквиру Светске трговинске организације); постоје специфичности у вези са предлогом (диверзитет заинтересованих страна или комплексност питања које се обрађује); се период консултација поклапа са периодом празника.

Када истекне рок за достављање коментара, Европска комисија закључује консултације и предузима наредне административне кораке (припрема за доношење одлуке)

Потврда и повратна информација. Пријем сваког прилога треба да буде потврђен пошљаоцу. Резултати јавних консултација би требало да буду објављени на

веб-страницама линкованим са веб-страницом “једине приступне тачке” на интернету. Сама потврда, у зависности од броја примљених коментара или техничких могућности, може бити у форми појединачног или општег (колективног) одговора. Појединачна потврда се доставља електронским писмом или признаницом о пријему. Колективна потврда пријема прилога се доставља електронским писмом или објављивањем на “јединој приступној тачки” на интернету. Уколико се коментари објаве у року од 15 дана, сматра се да је потврђивање извршено. Резултати консултација обављених у некој другој форми се такође објављују на “јединој приступној тачки” на интернету. Достављени прилози се даље анализирају да би се утврдило да ли и у којој мери изесени ставови могу бити инкорпорирани у предлог. Комуникација наводи да ће адекватна повратна информација бити пружена свим заинтересованим странама, као и општој јавности. У том смислу, образложење које прати предлоге правних аката Европске комисије, односно документа настала након обављеног консултативног процеса, укључиће објашњење како су консултације спроведене и на који начин су њени резултати узети у обзир приликом формулисања предлога.

Смернице за израду процене утицаја из 2005. године служе као инструкција доносиоцима одлука у погледу елемената и кључних аналитичких корака којих се треба придржавати приликом израде Процене утицаја. Део посвећен сарадњи са организацијама цивилног друштва односи се на консултације са заинтересованим странама приликом израде процене утицаја. Суштински, овај документ не доноси ништа ново, већ у скраћеној верзији преузима кључне елементе из Комуникације „Ка ојачаној култури консултација и дијалога – Општи принципи и минимални стандарди за консултације заинтересованих страна“. У погледу минималних стандарда постоји експлицитно позивање на поменути комуникацију, тако што се наводи да се “консултације у процесу израде Процене утицаја морају спровести у складу са општим принципима и минималним стандардима”.

Вреди споменути и Зелену књигу “Европска иницијатива за транспарентност”⁶⁵² и њен „наставак”⁶⁵³, које су за циљ имале да подстакну расправу о питањима структурирања оквира за лобистичке активности (који се називају “интересним представницима”), обавезном откривању информација о корисницима ЕУ

⁶⁵² Communication from the Commission -Green Paper “European Transparency initiative” (2006)

⁶⁵³ Communication from the Commission -Follow up to Green Paper “European Transparency Initiative” (2007)

фондова, и повратном информацијом о минималним стандардима приликом спровођења консултација. У зеленој књизи се још једном потврђује улога организација цивилног друштва као незаобилазног фактора у креирању јавних политика. Наиме, легитимни “интересни представници” могу бити и организације цивилног друштва (експлицитно се наводе невладине организације и тинк-тенкови – *think-thanks*⁶⁵⁴), поред консултантских компанија за односе са јавношћу, корпоративних лоби јединица („*in-house* представници“), трговинских асоцијација и адвокатских канцеларија. У сврху постизања транспарентности и интегритета у раду „интересних представника“ оснива се посебни регистар, у коме је потребно када су невладине организације и тинк-тенкови у питању, обзнанити укупан буџет излистан према главним изворима финансирања – износе и изворе финансирања из јавних средстава, донације, чланарине итд.).⁶⁵⁵

Уговором из Лисабона уводе се многе значајне новине у ЕУ, као што су процедуре за брже доношење одлука, модернизација институција ЕУ, увођење функције Високог представника за спољне послове и безбедносну политику и Председника Европског савета, формализовање улоге Европске централне банке у монетарној политици, правно обавезујући карактер Повеље Европске Уније о основним правима итд. За предмет овог истраживања од посебног значаја су чланови 10. и 11.

Чланом 10. Уговора из Лисабона се, осим познатог принципа представничке демократије на којем почива Европска Унија (став 1) и односи се на улогу политичких странака, уводи и *принцип партиципативне демократије*. Тако, члан 10. став 3 предвиђа да сваки грађанин има право да партиципира у демократском животу Европске Уније, а одлуке ће се доносити тако да буду што транспарентније и што ближе грађанима. Члан 11. регулише елементе партиципативне демократије унутар

⁶⁵⁴ Израз „*think-thank*“ потиче из војне терминологије.

⁶⁵⁵ Национални прописи који регулишу област лобирања нису глобално посматрано честа појава. Српски Закон о лобирању („Сл. гласник РС“ бр. 87/18 и 87/19 – др. закон) од лобирања изричито и исправно одваја грађанске иницијативе упућене органима власти на предложена решења закона, других прописа и општих аката и активности лица која јавно саопштавају своје ставове, односно достављају предлоге и стручна мишљења органима власти ради иницирања, припреме, разматрања, усвајања и давања образложења предложених решења закона, других прописа и општих аката или учествују по позиву органа власти са или без накнаде или у оквиру пројеката чији је корисник орган власти, у припреми, разматрању или давању стручних мишљења о предложеним решењима закона, других прописа и општих аката. (члан 3. ставови 2. и 3.).

Европске Уније у сегментима хоризонталног и вертикалног цивилног дијалога, постојећих консултативних пракси и европске грађанске иницијативе.

Став 1. члана 11. односи се на хоризонтални цивилни дијалог и предвиђа да ће институције Европске Уније пружити прилику грађанима и репрезентативним (представничким) удружењима да јавно износе и размењују своје ставове у свим областима деловања Европске Уније. Став 2. тиче се вертикалног цивилног дијалога: институције Европске Уније одржавају отворен, транспарентан и редован дијалог са репрезентативним удружењима и цивилним друштвом. Овим ставом прописује се обавеза за институције ЕУ да имају константан дијалог са организацијама цивилног друштва. Питање јавности/отворености поступања органа и тела Европске уније регулисано је и у члану 15. Уговора о функционисању Европске уније. Вредновање дотадашњих напора Европске комисије читава се у трећем ставу члана 11, који се односи на постојеће консултативне праксе: Европска комисија ће спроводити широк консултативни процес са заинтересованим странама да би омогућила спровођење активности Европске уније на кохерентан и транспарентан начин.

У четвртом ставу члана 11. по први пут се уводи институт народне иницијативе на нивоу Европске Уније: *европска грађанска иницијатива* као инструмент партиципативне демократије, омогућава да милион грађана ЕУ, држављана значајног броја држава чланица (с боравиштем у барем једној четвртини држава чланица) затражи од Европске комисије да у оквиру њених овлашћења поднесе предлог правног акта ради спровођења ЕУ Уговорâ. Дакле, циљ грађанске иницијативе је да ојача учешће грађана у демократском животу Европске Уније тиме што им се пружа могућност да директно затраже од Европске Комисије да поднесе предлог правног акта у сврху спровођења Уговорâ. Прецизира се и да ће процедуре и услови за подношење европске грађанске иницијативе бити уређени у складу са првим ставом члана 24. Уговора о функционисању Европске Уније: Европски парламент и Савет министара усвојиће одредбе о процедурама и условима који су потребни за подношење европске грађанске иницијативе, као и о минималном броју држава чланица из којих су грађани-потписници. На основу ове одредбе, 2011. године Европски парламент и Европски Савет донели су Уредбу о грађанској иницијативи.⁶⁵⁶ Уредба се почела примењивати

⁶⁵⁶ Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative.

годину дана касније због бројних техничких прилагођавања на нивоу држава чланица како би се успоставио усклађен поступак провере.

Уредба о грађанској иницијативи своје корене вуче из појма грађанства Европске Уније, који је први пут уведен Уговором из Мастрихта. Приликом израде Уставног уговора (члан 47. став 4.), веома сличне одредбе су првобитно биле уврштене у нацрт, па их је председништво Конвенције одбило. Ипак, захваљујући заједничком труду организација цивилног друштва, те одредбе су задржане. Након неуспелог процеса ратификације Устава ЕУ, сличне одредбе су поново уврштене при састављању Уговора из Лисабона.

Услови за подношење грађанске иницијативе су веома строги и формални, а процедура је таква да више обесхрабрује него што подстиче грађане да користе овај механизам. Због тога ни не чуди да су од почетка примене Уредбе, 1. априла 2012. године, закључно са фебруаром 2018. године, само четири иницијативе успешно предате Комисији. Након спроведене анализе потребних услова и процедуралних корака за подношење европске грађанске иницијативе, јасни су разлози због чега је то случај.

Према Уредби, први корак за покретање европске грађанске иницијативе је обавеза оснивања организационог одбора названог „грађански одбор”, који се мора састојати од најмање седам особа с боравиштем у најмање седам држава чланица (али не нужно различитих националности) које имају право гласа на европским изборима. Одбор мора именовати представника и заменика који су контакт особе за европску грађанску иницијативу и који су овлашћени да говоре и делују у име грађанског одбора. Пре почетка прикупљања изјава о подршци грађана-потписника, од грађанског одбора се захтева да региструје иницијативу у Европској Комисији: организатори морају предати документа с називом (највише 100 знакова), предметом (највише 200 знакова) и описом циљева иницијативе због којих се Европска комисија позива на деловање (највише 500 знакова), одредбе Уговорâ које организатори сматрају релевантним за предложену иницијативу, информације о члановима одбора и свим изворима подршке и финансирања предложене грађанске иницијативе у време регистравања. (У погледу извора подршке и финансирања, организатори су дужни да редовно ажурирају те информације на својој интернет страници.) Организатори могу у прилогу предати детаљније информације и друге материјале, као што је нацрт предложеног правног акта. Комисија у року од два месеца одлучује о регистравању

предложене иницијативе. Комисија неће регистровати иницијативу уколико предложена иницијатива не испуњава прописане процедуралне услове, ако иницијатива излази из оквира овлашћења Европске Комисије да подноси предлоге правних аката у циљу спровођења Уговорâ, ако је иницијатива очигледно увредљива, банална (испразна), узнемирујућа, или у супротности с вредностима ЕУ наведеним у члану 2. Лисабонског уговора. Ако одбије да региструје предложену грађанску иницијативу, Европска Комисија обавештава организаторе о разлозима одбијања и о свим судским и вансудским правним средствима која су им на располагању. Регистроване иницијативе објављују се на интернет страници Европске Комисије.

Након регистравања иницијативе, организатори могу започети са прикупљањем изјава о подршци, за шта имају рок од 12 месеци. Изјаве о подршци се прикупљају у папирном облику или у електронском, путем интернета. Уколико се изјаве прикупљају путем интернета, тада се процедура додатно компликује, јер се примењује Уредба бр. 1179/2011 о утврђивању техничких спецификација за системе за *online* прикупљање у складу са Уредбом бр. 211/2011⁶⁵⁷, која поставља захтеве у погледу стандарда информатичке безбедности, функционалне захтеве, безбедносне захтеве на нивоу примене, безбедности база података и целовитости података и сигурности инфраструктуре – физичке локације, мрежне инфраструктуре и окружења.

Приликом провере података, независно од тога да ли су изјаве прикупљене у папирном облику или електронски, примењују се услови који су дефинисани на нивоу сваке државе чланице и наведени у Прилогу Уредбе 211/2011 – за сваку државу чланицу понаособ наведено је која идентификациона документа и лични подаци потписника изјава о подршци се морају приложити. Девет држава чланица не захтева прилагање било каквих идентификационих докумената.⁶⁵⁸

Да би Европска Комисија узела у разматрање европску грађанску иницијативу, потребно је да се у року од 12 месеци прикупи милион изјава о подршци. Као да ова околност није сама по себи довољно обесхрабрујућа, како би се испунили услови у свакој држави чланици, придодат је и апсурдан захтев да број потписника у држави чланици мора износити 750 помножено с бројем заступника у Европском парламенту из те државе чланице. Тако се минималан број потписаних изјава о подршци у свакој

⁶⁵⁷ Commission Implementing Regulation (EU) No 1179/2011 of 17 November 2011 laying down technical specifications for online collection systems pursuant to Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative.

⁶⁵⁸ Белгија, Данска, Немачка, Естонија, Ирска, Холандија, Словачка, Финска и Велика Британија.

појединачној држави чланици утврђује у складу с истим системом опадајуће пропорционалности којим се одређује расподела места у Европском парламенту међу државама чланицама, за шта не постоји ниједан рационалан разлог нити оправдање.

Када организатори прикупе тражени број изјава о подршци из довољног броја држава чланица, тада предају изјаве о подршци надлежним националним телима на проверу. Обично су то министарства надлежна за унутрашње послове, изборне комисије или пописне комисије, које имају рок од три месеца да потврде да ли су подаци из изјава о подршци достављени у складу са условима које тражи држава чланица, али нису обавезни да утврђују аутентичност потписа. Потврда се издаје без накнаде.

У наредној фази организатори предају Европској комисији релевантне потврде националних тела о броју изјава о подршци. Такође, организатори су још једном дужни да пруже информације о свим изворима финансирања, придржавајући се прагова одређених Уредбом (ЕЗ) бр. 2004/2003 о прописима којима се уређују политичке странке на европском нивоу и правилима о њиховом финансирању. Није јасно због чега се грађанско удруживање у сврху подношења грађанске иницијативе изједначава са политичким удруживањем у погледу финансирања, осим ако се не жели тиме имплицирати да постоје обележја политичког удруживања. У принципу се пријављују износи већи од 500 евра.

Када Европска Комисија прими иницијативу, обавезна је да исту без одлагања објави у регистру и организује пријем организатора на одговарајућем нивоу, како би им омогућила да детаљно изложи питања истакнута грађанском иницијативом. Европска комисија има рок од три месеца да у јавном саопштењу наведе своје правне и политичке закључке о грађанској иницијативи, евентуалним корацима које намерава да предузме и разлоге за предузимање или непредузимање било каквих корака.

Такође, организаторима се пружа прилика да представе своју иницијативу на јавном слушању у Европском парламенту. Саслушање организује одбор надлежан за тему европске грађанске иницијативе.⁶⁵⁹

⁶⁵⁹ Rules of Procedure of the European Parliament, paragraph 211. Official Journal of the European Union C 238/146

У погледу одговорности организатора грађанске иницијативе, они су дужни да брину о заштити података о личности, а све изјаве о подршци дужни су да униште у року од месец дана од подношења иницијативе Европској комисији, или 18 месеци од дана регистрације предложене грађанске иницијативе, у зависности од тога шта наступа раније. Организатори су одговорни за било какву штету коју проузрокују при организовању грађанске иницијативе, у складу са меродавним националним правом.

Према подацима са сајта Европског парламента,⁶⁶⁰ од 1. априла 2012. године до краја фебруара 2018. године покренуто је више од 68 европских грађанских иницијатива. Одбијена је регистрација за 21 од њих, углавном због чињенице да су биле изван овлашћења Комисије за предлагање правних аката, а 14 иницијатива повукли су организатори. У 2018. години је регистровано осам иницијатива које су у фази прикупљања подршке. До сада је за само четири иницијативе прикупљен потребан број потписа („Вода и одводња су људско право! Вода је јавно добро, а не роба!”, „Један од нас”, „Стоп вивисекцији” и „Забрана глифосата”) и предате су Комисији, при чему је само једна од њих, Забрана глифосата, предата у раздобљу од 2014. до 2018 године. Парламент је организовао јавна слушања с представницима сваке од иницијатива.⁶⁶¹ Комисија је објавила одговор у којем износи своје правне и политичке закључке у вези са све четири иницијативе. За шест европских грађанских иницијатива воде се судски поступци пред Општим судом ЕУ који је у својој пресуди у предмету „*T-646/13 Minority SafePack против Комисије*“ закључио да Комисија није испунила своју обавезу да детаљно образложи и оправда разлоге за одбијање регистрације европске грађанске иницијативе, док је у пресуди *T-754/14 „Michael Efler и др. против Комисије”* о иницијативи „Зауставимо ТТИП”, суд разјаснио да се акти који могу бити предмет европске грађанске иницијативе могу проширити и на друге акте, као што је одлука о покретању трговинских преговора.

Европски парламент је упутио више позива за поједностављењем и рационализацијом поступка спровођења европске грађанске иницијативе. 28. августа 2015. године, Европски парламент је донео резолуцију у којој се позива на ревизију Уредбе, у циљу поједностављивања захтева везаних за личне податке и пружање финансијске подршке за организовање европских грађанских иницијатива.

⁶⁶⁰ <http://www.europarl.europa.eu> ; [12.03.2018.]

⁶⁶¹ Одржана 17. фебруара 2014. године, 10. априла 2014. године, 24. априла 2015. године и 20. новембра 2017. године.

У погледу права на *приступ информацијама од јавног значаја*, члан 15. Уговора о функционисању Европске уније на општи начин регулише питање права на приступ информацијама (документима) институција, тела, канцеларија и агенција Европске Уније, у складу са одређеним принципима и условима. Овај члан је правни основ за *Уредбу ЕК бр.1049/2001 Европског парламента и Савета министара од 30. маја 2001 године о јавном приступу документима Европског парламента, Савета министара и Европске комисије*.⁶⁶² Уредба прописује опште принципе, услове и ограничења приступу информацијама. Поред тога, у Уредби се тврди да је њена сврха обезбеђивање најширег могућег приступа информацијама, успостављање правила којима ће се обезбедити уживање права на приступ информацијама на најлакши могући начин, као и промовисање добре праксе у приступу информацијама.

Генерално правило је да се приступ подацима може захтевати у погледу свих докумената који су настали у раду ЕУ институција (овде се под ЕУ институцијама сматрају Европски парламент, Савет министара и Европска комисија) или су у њиховом поседу, у свим областима за које је ЕУ надлежна. Од овог правила постоје изузеци. Институције могу одбити приступ документима уколико би њихово обелодањивање угрозило заштиту 1) јавног интереса у области безбедности, одбране, међународних односа, као и финансијске, монетарне или економске политике ЕУ или државе чланице; 2) приватности и интегритета лица, посебно у складу са ЕУ законодавством у погледу заштите података о личности; 3) комерцијалних интереса, судског поступка и правног саветовања лица; 4) сврхе инспекције, истраге и ревизије, изузев уколико постоји претежнији јавни интерес за обелодањивањем докумената; 5) интереса институција у процесу доношења одлука, изузев уколико постоји претежнији јавни интерес за обелодањивањем докумената.

Општа презумпција одбијања приступа подацима примењује се на: ЕУ пилот процедуре у току, случајеве истраге и ревизије у току, случајеве државне помоћи, случајеве конкуренције, документа послата од стране националних тела која се баве питањима заштите конкуренције, случајеве спајања и припајања, истраге о преварама у вези са фондовима ЕУ (истраге које спроводи OLAF⁶⁶³), судске случајеве, понуде других понуђача у оквиру тендерске процедуре, предлоге за финансирање (*grant*

⁶⁶² Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, у примени од 3. децембра 2001. године.

⁶⁶³ European Anti-Fraud Office

proposals) поднесене од стране других кандидата и питања која се постављају у процесу селекције кандидата за посао.

У погледу докумената које су у поседу ЕУ институција а настали су у раду трећих страна (трећом страном се сматра свако физичко или правно лице, као и било који ентитет различит од ЕУ институције на коју се захтев односи, укључујући и државе чланице, друге ЕУ институције и тела, институције и тела која не припадају ЕУ и треће земље), ЕУ институција је дужна да у случају сумње консултује трећу страну, да би проценила да ли се изузетак примењује у датом случају. Уколико се ради о документима држава чланица, оне имају право да захтевају од Европске комисије или Савета министара да не комуницирају са трећим странама пре него што дају претходну сагласност. У ситуацији када држава чланица добије захтев за обелодањивањем документа који је израдила ЕУ институција, она је дужна да консултује ЕУ институцију да би била сигурна да поступа у складу са Уредбом. Држава чланица може и да уместо тога једноставно проследи захтев ЕУ институцији.

Захтев за приступ подацима мора бити у писаној форми. Није потребно наводити разлоге из којих се тражи приступ, али захтев мора бити формулисан на довољно прецизан начин да ЕУ институција може да идентификује документ. ЕУ институција је дужна да у року од 15 радних дана по пријему захтева одобри или одбије приступ затраженом документу. Рок се изузетно може продужити за још 15 радних дана. У случају да приступ документу буде делимично или у целини одбијен, тражилац документа може у року од 15 радних дана од пријема одговора да посебним „потврдним“ захтевом (*confirmatory application*) затражи од ЕУ институције поновно разматрање захтева. Приступ документу подразумева консултовање истог на лицу места, пријем копије документа (укључујући и електронску копију), или пријем информације о једноставном начину приступања документу. Интересантно је да се издавање докумената која превазилазе 20 страница у А4 формату наплаћује тражиоцу података.⁶⁶⁴

Приступ осетљивим документима се посебно третира. Осетљива документа су она документа која су настала у раду институција ЕУ или агенција основаних од стране ЕУ институција, држава чланица, трећих земаља или међународних организација

⁶⁶⁴ Могло би се додати и да је несхватљиво да то чини организација са дугорочним буџетом (2014 -2020) од 1,082.5 милијарди евра. European Union, Integrated Financial Reporting Package Overview, Financial year 2017. 2018. <https://europa.eu/!hK34QQ> ; [02.09.2020.]

класификованих као "*TRÈS SECRET/TOP SECRET*", "*SECRET*" или "*CONFIDENTIEL*". У принципу, најчешће се осетљива документа класификују као таква уколико су у вези са питањима безбедности, одбране и војске. Захтеве за приступ осетљивим документима могу обрађивати искључиво лица која су за то овлашћена. Овлашћена лица процењују и које референце у погледу осетљивих докумената могу бити у јавном регистру. Осетљива документа могу бити похрањена у регистру и објављена једино уз сагласност онога од кога потичу.

Што се тиче поменутих регистара, свака ЕУ институција је дужна да води регистар докумената. Приступ подацима је омогућен у електронској форми. Референце у документима се похрањују у регистар без одлагања. Сваки документ у регистру садржи референтни број, наслов и/или кратак опис садржаја документа и датум похрањивања у регистар.

Државе чланице су дужне да сарађују са ЕУ институцијама у погледу обезбеђивања информација грађанима. У уредби се наводи и да су институције дужне да развију добру административну праксу која омогућава да се право на приступ информацијама несметано спроводи. Свака институција објављује годишњи извештај који обухвата период претходне календарске године, у коме се наводи број случајева у којима је институција одбила приступ подацима, уз разлоге за одбијање као и број осетљивих докумената који нису похрањени у регистру.

Европска комисија једном годишње сачињава јединствен извештај о примени Уредбе 1049/2001 о приступу подацима, у складу са чланом 17. став 1. Уредбе.⁶⁶⁵ Извештај представља преглед о томе како је Европска комисија примењивала правила предвиђена Уредбом у датој години. Извештај се базира на статистичким подацима, али без обзира на то представља значајан извор информација о примени права на приступ информацијама у Европској Унији, с обзиром на опсег информација које нуди и приказе трендова по различитим параметрима. Извештај се састоји од статистичког пресека стања за дату годину и поређења са претходном, описа иницијатива и напора Европске Комисије у погледу развијања принципа транспарентности у раду, информација о жалбама упућеним европском омбудсману, прегледа судске праксе Суда правде и Општег суда која утиче даље на праксу Европске комисије у погледу

⁶⁶⁵ Report from the Commission on the application in 2016 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52017DC0738> [25.10.2020.]

примене Уредбе 1049/2001, закључака Европске комисије, као и анексе извештаја који пружају детаљне статистичке податке о броју докумената који су похрањени у регистар, броју посета веб-сајту посвећеном консултацијама о приступу документима на порталу *Europa*, броју примљених и обрађених иницијалних и потврдних захтева, броју одговора у иницијалној и потврдној фази, свим разлозима за одбијање приступа израженим у процентима, профила тражилаца, приказа географског порекла тражилаца података и захтева за достављањем података разврстаних по организацијама и директоратима Европске комисије.

Статистика рефлектује број захтева приспелих у посматраној години и број одговора по тим захтевима. Она не рефлектује број тражених (и достављених) докумената који је много већи, јер се један захтев углавном односи на већи број докумената. У извештају за 2016. годину може се видети да су тражена документа достављена у 81,3% случајева у иницијалној фази, а да је приступ одобрен у 52% случајева у “фази потврђивања” (фаза која наступа услед активирања посебног “потврног” захтева). Изражено у бројкама, Европска комисија је примила више од 6000 иницијалних захтева за приступ документима, и готово 300 потврдних захтева. Највише захтева (8,6%) примио је Генерални Секретаријат (*Secretariat-General*), на другом месту (8%) је Генерални директорат SANTE (DG SANTE – здравље и безбедност хране) а на трећем Генерални директорат GROW (DG GROW – унутрашње тржиште, индустрија, предузетништво и мала и средња предузећа) са 8%. У погледу социјалне и професионалне структуре заступљености тражилаца информација примећује се да је она већ годинама без промена у врху листе, а проценти који варирају у зависности од године не утичу на структуру и поредак: већина иницијалних захтева потиче од самих грађана (40% у 2016. години), на другом месту су академске институције и „тинк-тенкови“ (16%), на трећем месту су правни стручњаци (13,5%), на четвртом су невладине организације (11,9% које бележе пад у односу на 2015. годину са 15,2%), а следе компаније (9,7%) и новинари (5,9%). Већина „потврдних захтева“ потиче од грађана (30%), следе правни стручњаци (26,4%), а одмах иза њих су невладине организације (24,7%), новинари (8,1%) и академске институције и „тинк-тенкови“ (4,4%). У погледу географске заступљености захтева за приступ подацима, општи је тренд да их је највише из Белгије (27,2%), а следе их тражиоци из Немачке (12,6%) и Велике Британије (10%), док су Француска, Италија и Холандија заступљене са по 5%. Захтеви из преостале 21 државе чланице имају мање од 2% по држави.

Како је већ напоменуто, у иницијалној фази су тражена документа достављена у 81,3% случајева. Од тога је пун приступ подацима омогућен у 61% случајева, што је смањење у односу на 2015. годину (68,8%). Генерално, уочава се тренд опадања приступа подацима који траје од 2012. године, што Европска комисија покушава да објасни стриктнијом применом прописа о заштити података о личности. Самим тим, постоји тренд значајног повећања делимичног приступа подацима (20,4% у 2016. години, 15,9% у 2015. години).

Главни разлог за потпуно или делимично одбијање приступа подацима је заштита приватности и интегритета лица, која је већ годинама константан на скоро 30%. Други најчешћи разлог одбијања је заштита процеса доношења одлука у институцији (21,7% у 2016. години што је повећање у односу на 2015. годину када је било 20,3%). На трећем месту је заштита сврхе инспекције, истраге и ревизије (16,2% у 2016. години, 20,9% у 2015. години). Следи заштита комерцијалних интререса (13,7%), док велики раст бележи заштита јавног интереса у погледу јавне безбедности (7,3 у 2016. години, 2,4% у 2015. години). У “потврдној фази” је сличан поредак када је реч о потпуном или делимичном одбијању приступа подацима: заштита приватности и интегритета лица је и овде најчешћи разлог одбијања, који бележи у 2016. години раст од 45% у односу на претходну годину (28,3% у 2016. години, 15,6% у 2015. години), заштита процеса доношења одлука у институцији је на другом месту (22,3% у 2016. години, 16,4% у 2015. години), на трећем је заштита сврхе инспекције, истраге и ревизије (20,3%), док су на четвртном и петом месту месту заштита комерцијалних интререса (15,9%) и судски поступци и правно саветовање лица.

Извештај пружа информације о броју жалби упућеним европском омбудсману и начину њиховог решавања. Тако, у 2016. години европски омбудсман је решио 21 жалбу, од чега је шест решено уз примедбе на рад Европске Комисије.

Када је реч о судској пракси Суда правде и Општег суда, извештај обрађује конкретне случајеве и судске одлуке које би даље требало да утичу на праксу Европске комисије у погледу примене Уредбе 1049/2001. На основу анализе дела посвећеног судској пракси могуће је до извесне мере предвидети понашање Европске комисије у будућности, по питању врсте докумената којима ће бити омогућен или онемогућен приступ. Тако на пример, Општи суд у једном случају утврђује да у погледу заштите сврхе истраге важи општа претпоставка о немогућности приступа документима OLAF-

а, што важи за истраге у току, али у одређеним случајевима, и за завршене истраге, а чињеница да је дошло до неовлашћеног цурења информација не оправдава обелодањивање докумената према Уредби.

Вреди споменути и иницијативу под називом *Агенда за бољу регулацију*.⁶⁶⁶ Агенда се бави имплементацијом низа активности у циљу повећања транспарентности у процесу доношења закона и процеса спровођења јавних политика. У оквиру REFIT програма Европске комисије (*Regulatory Fitness and Performance*), који је део Агенде, у јануару 2016. године покренута је платформа која окупља националне власти, грађане и друге заинтересоване стране да се укључе у процес измене ЕУ законодавства. Идеја је да се законодавство ЕУ учини једноставнијим, и да се смање бирократски захтеви. REFIT платформа даје препоруке Европској комисији на основу сугестија прикупљених од стране грађана и заинтересованих страна. Комисија са своје стране анализира приспеле препоруке, и презентује начин на који намерава да их имплементира. У априлу 2016. године, Европски парламент, Савет Министара и Европска комисија, су на предлог Европске комисије усвојили Међу-институционални споразум о прављењу бољих закона⁶⁶⁷, који би требало да послужи даљем јачању транспарентности у оквиру процеса доношења одлука у ЕУ.

У складу са правилом “нема регистрације, нема састанка” (правило постављено у Комуникацији Председника Комисији: Радни методи Европске комисије 2014-2019⁶⁶⁸), Европска комисија је 2014. године донела Одлуку о објављивању информација са састанака између директората Европске комисије (*DGs*) и организација samozапослених лица и Одлуку о објављивању информација са састанака између чланова Европске комисије и организација samozапослених лица.⁶⁶⁹ Резултат ових одлука су јавно доступне информације са више од 11000 састанака објављене на веб-сајту *Europa*. Опште правило је да се састанци могу одржавати једино ако су регистровани у Регистру транспарентности.

⁶⁶⁶ Better Regulation Agenda

⁶⁶⁷ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making, 13/04/2016.

⁶⁶⁸ Communication from the President to the Commission: The Working Methods of the European Commission 2014-2019, C (2014) 9004.

⁶⁶⁹ Commission Decision C (2014) 9048 of 25.11.2014 on the publication of information on meetings held between Directors-General of the Commission and organisations or self-employed individuals, and Commission Decision C (2014) 9051 of 25.11.2014 on the publication of information on meetings held between Members of the Commission and organisations or self-employed individuals.

У мају 2016. године, Европска комисија је усвојила нова правила о *експертским групама*⁶⁷⁰, где је поновила претходно постављене захтеве у погледу транспарентности и успоставила синергију између Регистра експертских група и Регистра транспарентности. Експертске групе имају саветодавну улогу, а Европској комисији пружају своју експертизу у вези са припремом законских предлога и иницијатива јавних политика, припремом делегираних аката, спровођењем ЕУ законодавства програма и политика, координацијом и сарадњом са државама чланицама. У погледу чланства, експертске групе могу се састојати од појединаца који наступају у личном својству и делују независно и у јавном интересу (чланови типа А); појединаца именованих да представљају општи интерес стејкхолдера у одређеној области (чланови типа Б); организација у ширем смислу те речи, укључујући компаније, невладине организације, синдикате, универзитете, истраживачке институте, адвокатске и консултантске канцеларије (чланови типа Ц); представнике држава чланица (чланови типа Д); друге јавне ентитете као што су надлежни органи трећих земаља, укључујући државе кандидате за чланство, ЕУ тела, канцеларије или агенције, међународне организације (чланови типа Е). Чланови типа Б и Ц могу бити именовани у експертску групу само уколико су регистровани у Регистру транспарентности. Одлука детаљно разрађује процес селекције чланова, начин рада ових група, регулише питање сукоба интереса чланова и транспарентности у раду експертских група.

Напоменимо и да је Европска комисија у септембру 2016. године усвојила Међу-институционални споразум о обавезном Регистру транспарентности⁶⁷¹, на основу претходно спроведених јавних консултација. Циљ је да се уведе опште обавезујући режим транспарентности у раду на нивоу институција ЕУ, првенствено Европске комисије, Европског парламента и Савета министара.

4. Оцена нивоа сарадње у ЕУ институцијама и индикатори образаца за учешће организација цивилног друштва

Имајући у виду да на нивоу Европске Уније не постоје уобичајени механизми сарадње успостављени у прописима националних држава, као и то да су обавезујућа

⁶⁷⁰ Commission Decision C (2016) 3301 of 30.5.2016 establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups.

⁶⁷¹ Proposal for a Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register, COM/2016/0627 final.

правила механизма партиципативне демократије (Европска грађанска иницијатива) толико комплексна и обесхрабрујућа да практично обесмишљавају њихово постојање, поставља се питање на који начин и у коликој мери се механизми сарадње примењују у пракси, и још важније, какав се конкретан утицај на јавне политике Европске Уније остварује применом тих механизма.

На основу налаза једне свеобухватне студије⁶⁷², могу се сумирати облици сарадње кроз фазе процеса доношења одлука. У фази обликовања јавне политике могу се разликовати модалитети сарадње између *Европске комисије* и организација цивилног друштва на нивоу „макро политике“ (хоризонталне теме и стратегије) кроз организацију полугодишњих састанака углавном са две највеће европске НВО мреже⁶⁷³ и „мултистејкхолдерских“ форума. На нивоу техничког дијалога, постоје саветодавни комитети, стручне и научне групе, које могу бити формалне, неформалне, привремене и трајне.⁶⁷⁴ Осим наведеног, разликују се и други облици консултација у фази припреме јавне политике: јавне интернет консултације (преко споменутог „*Your voice in Europe*“ веб-сајта; Форуми за дијалог, као једна од ретких платформи која може бити отворена искључиво за ОЦД⁶⁷⁵; регуларни информативни састанци са ОЦД која се финансира због спровођења специфичног програма; *ad hoc* састанци о одређеним темама, на иницијативу ЕК или саме ОЦД; семинари, радионице и округли столови (за техничка питања, отворени за крајње ограничен број учесника); јавна слушања, конференције јавни догађаји (нпр. *Green Week*); фокус групе и грађански панели; израда студија, у оквиру процедуре израде процене утицаја; неформални билатерални састанци са представницима Европске комисије. У фази имплементације јавне политике разликујемо неформалне интеракције у поступку „комитологије“, процедуре недоступној за ОЦД; ограничене формалне везе⁶⁷⁶ и неформалне везе са појединим агенцијама ЕУ; имплементација оквирног законодавства у оквиру које ОЦД могу у појединим областима играти одређену улогу.⁶⁷⁷ У фази евалуације, у недостатку

⁶⁷² Fazi, E.; Smith, J.: *op. cit.*, p.34, (фуснота 642).

⁶⁷³ Civil Society Contact Group (Која се састоји од осам НВО мрежа) и CONCORD (Confederation for Relief and Development)

⁶⁷⁴ ОЦД су присутне у саветодавним и стручним групама, у којима су поред њих и представници корпоративног сектора, потрошачких организација, социјални партнери, други национални стручњаци, академска заједница, и представници јавних управа држава-чланица.

⁶⁷⁵ На пример Euro-Mediterranean NGO Platform.

⁶⁷⁶ На пример Stakeholder Consultative Forum у организацији European Food and Safety Authority.

⁶⁷⁷ У имплементацији Water Framework Directive, највеће ОЦД (European Environmental Bureau и World Wildlife Fund -WWF) учествују на састанцима држава чланица о спровођењу стратегије у тој области.

формалних механизма ОЦД једино могу имати улогу узбуњивача у надзору над спровођењем ЕУ законодавства.⁶⁷⁸

У Европском савету, примећена је појава дијалога између председништава ЕУ у формама учешћа у дијалогу у случајевима потребе Европског Савета за „кризним менаџментом“ и организовања догађаја „високог профила“. Редовни састанци са Европским саветом (нпр. полугодишњи састанак управе *CONCORD* мреже са министрима спољних послова) су изузетно ретки и на њима чланови Европског савета по правилу не присуствују. Радне групе и специјализовани комитети у оквиру Сталног комитета представника (*COREPER*)⁶⁷⁹ су затворени за ОЦД, а евентуални контакти су личне природе, уз ретке изузетке.⁶⁸⁰ У сталним представништвима држава чланица одржавају се састанци на *ad hoc* бази, док у Генералном секретаријату Председништва ЕУ постоје једино неформални контакти.⁶⁸¹

У Европском парламенту постоји пракса дијалога са одређеним комитетима и поткомитетима (*Employment and Social Affairs Committees* и поткомитет за људска права - *DROI*), који се перципирају као могућност развијања обостраног разумевања и дискутовања о ширем плану политика. Дијалог са парламентарним међугрупама (*parliamentary intergroups*), будући да исте нису овлашћене да изражавају званичне ставове ЕП, тумачи се као канал за ОЦД који може да служи успостављању поверења и културе дијалога. Јавна слушања, као вид званичних консултација у ЕП, организују се када се расправља о крупним темама. Иако је реч о догађајима који привлаче пажњу, њихова *ad hoc* природа се сматра ограничавајућим фактором изградње стабилније сарадње, док су руководећи критеријуми у позивању организација и њихових мрежа на јавна слушања нејасни.⁶⁸²

Студија износи закључке са којим се ваља сложити, да је Европска комисија највише отворена и највише проактивна институција са сарадњу са ОЦД. Европски парламент је прилично отворен за сарадњу са ОЦД, нарочито у темама које су повезане са поступком саодлучивања у ЕУ, док је Европски савет најзатворенија институција и у његовом раду не постоји редован и формализовани дијалог у било ком облику.

⁶⁷⁸ Fazi, E.; Smith, J.: *op. cit.*, p. 27-30, (фуснота 642).

⁶⁷⁹ Према процени из студије, активно је око 300 радних група и специјализованих комитета.

⁶⁸⁰ Поједине моћне ОЦД (Amnesty International, FIDH и Human Rights Watch) наступају као експерти у Радној групи Европског савета за људска права (Council Working Group on Human Rights).

⁶⁸¹ Fazi, E.; Smith, J.: *op. cit.*, p. 31, (фуснота 642).

⁶⁸² *Ibid.*, p. 32.

За сагледавање степена успостављених механизма сарадње између ОЦД и институција ЕУ употребиће се општи индикатори образаца за учешће организација цивилног друштва у међународним организацијама Нанц и Штефека.⁶⁸³ Индикатори се могу груписати у следеће четири категорије: отвореност/приступачност (колико су институције отворене за сарадњу са цивилним друштвом), транспарентност (колико су информације о раду институција доступне и свеобухватне), респонзивност (каква је реакција на инпуте од цивилног друштва на скали усвајање-одбацивање) и инклузивност (који број грађана и која врста организација има приступ делиберативним процесима).

Ниво *отворености/приступачности* у раду институција Европске Уније варира у зависности од институције. Европски парламент се може перципирати као отворена институција, што се мора тумачити и функцијом коју спроводи као глас народа Европске Уније. Европски парламент је усвојио интерни правилник „*Civil Society Handbook*“ садржаја сличног Општим принципима и минималним стандардима, намењен посланицима Европског парламента. Интересовање за сарадњу са организацијама цивилног друштва ЕП показује и кроз друге активности, као што је организација јавних слушања у парламенту. Такође, Европски парламент је био веома активан у процесу израде оквира за лобистичке активности у Зеленој књизи “Европска иницијатива за транспарентност“, а заложио се и за измену правила у погледу Европске грађанске иницијативе. Европска Комисија је свакако на пољу сарадње најактивнија. Усвајањем низа прописа, почев од доношења Беле књиге о европском управљању и Општим принципа и минималних стандарда, преко других докумената који учвршћују и додатно прецизирају услове и начин комуникације⁶⁸⁴ показује константно настојање за унапређењем сарадње. С друге стране, Европски Савет је најзатворенија институција ЕУ и не упушта се у комуникацију са организацијама цивилног друштва⁶⁸⁵, што је с обзиром на формат његовог чланства (председници држава и председници влада држава чланица, министри спољних послова и председник Европске комисије) можда и очекивано. Ипак, у поређењу са Саветом безбедности УН, који има неформалне

⁶⁸³ Nanz, P.; Steffek, J.: *Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance, in Civil society participation in European and global governance: a cure for the democratic deficit*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2008.

⁶⁸⁴ Као што су Уредба о јавном приступу документима Европског парламента, Савета министара и Европске комисије, Смернице за израду процене утицаја, Зелена књига “Европска иницијатива за транспарентност, Комуникација – Сарадња са цивилним друштвом итд.

⁶⁸⁵ „Европски савет не одржава директне односе са НВО.“ Lindblom, Anna-Karin: *op. cit.*, p. 426, (фуснота 70).

контакте са организацијама цивилног друштва у складу са „Аријевом формулом“, може се закључити да је затвореност Европског Савета за сарадњу неоправдана. Од изузетне је важности да одлуке које доноси ово тело буду правовремено објашњене. Европски Савет дајући „политички импулс“ процесу доношења одлука одлучујуће утиче на концепције јавних политика. У складу са сопственим правилима за консултације ЕУ, организације цивилног друштва би требало да буду укључене у најранијој фази обликовања јавних политика.⁶⁸⁶ Када се јавна политика у следећем кораку „спусти“ на законодавно-технички ниво Европској комисији, организације цивилног друштва најраније могу бити укључене у фази разраде јавне политике, без превелике могућности да утичу на избор јавне политике, полазне основе или концепцију јавне политике. У том смислу постоји несклад између прокламованог принципа да јавне политике треба да буду засноване на потребама (с обзиром на то да организације цивилног друштва на најбољи начин артикулишу потребе⁶⁸⁷, и принципа временског оквира партиципације јер су организације цивилног друштва увек у заостатку за доносиоцима одлука.

Транспарентност у раду подразумева обавезу органа и тела Европске Уније да учине јавно доступним своја документа и корелативно право на несметан приступ информацијама од јавног значаја. Иако представља најнижи ниво комуникације између заинтересованих страна и ЕУ институција, велики број захтева говори у прилог томе да у ЕУ институцијама постоји одређени ниво посвећености у погледу поштовања овог права. У погледу транспарентности, Европска комисија, као институција која добија и решава највећи број захтева за приступ подацима је у периоду од 2000. године, поред учињених напора у правцу формализовања правила консултација, донела прописе који се тичу управо транспарентности у раду, као предуслова за смислени дијалог и сарадњу. Потребно је напоменути да Европска комисија, Европски парламент и до извесне мере Савет Министара (у делу који се тиче доношења прописа) имају посебне

⁶⁸⁶ Упркос начелима Беле књиге (у којој се позивају Европски савет и Парламент да ревидирају своје праксе и тако допринесу побољшању општег оквира за консултације), као и Интер-институционалној иницијативи за боље законодавство, пракса консултација везана је примарно за Европску комисију. Fazí, E.; Smith, J.: *op. cit.*, p. 35, (фуснота 642).

⁶⁸⁷ Комуникација Сарадња са цивилним друштвом (2012), одељак 4.1. Инклузивно креирање политика за бољу владавину: “Учешће организација цивилног друштва је кључни фактор у креирању политика које задовољавају потребе људи.” Одељак 4.3. Социјалне услуге, партнерство за бољи квалитет: “ Њихов капацитет да идентификују потребе, адресирају занемарене теме и искажу забринутост у погледу стања људских права ... је од посебне важности.”

захтеве по питању транспарентности. Европски савет се и по овом критеријуму издваја по нетранспарентности у раду, чак и када за то нема ни потребе ни оправдања.⁶⁸⁸

Индикатор *респонзивности* може се повезати са успостављеним принципом кохерентности из Општих принципа и минималних стандарда, којим се Европска комисија обавезује да обезбеди конзистентност и транспарентност процеса консултација које спроводи, тако што ће у консултације, између осталог, укључити механизме за обезбеђење повратне информације у вези са исходом обављених консултација. Европска комисија кроз своје извештаје и различите иницијативе додатно настоји да информише и подстакне сарадњу са организацијама цивилног друштва, а приметан је и напор да се путем модерних форми комуникације (тзв. е-демократија) унапреди сарадња (електронска преписка, он-лајн консултације, јединствено место коментарисања на интернету итд.). Заинтересоване стране имају могућност да успоставе и сопствени мониторинг процеса консултација. Истраживања показују да респонзивност Европске комисије варира у појединим областима консултација.⁶⁸⁹ Тако на пример, у области миграција и поновног спајања породице нису у довољној мери узете у обзир препоруке и ставови цивилног друштва,⁶⁹⁰ мада у вези мигрантске политике постоје и другачија мишљења.⁶⁹¹

Инклузивност, односно једнака инклузивност свих учесника у процесу је индикатор чије је постојање у пракси најтеже доказати - да ли су једнако узете у обзир

⁶⁸⁸ У прилог томе: European Court of Justice Case T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. Council of the European Union, 17 June 1998.

⁶⁸⁹ Friedrich, Dawid: Old Wine in New Bottles? The Actual and Potential Contribution of Civil Society Organisations to Democratic Governance in Europe, *RECON Online Working Papers*, 08, 2007.

⁶⁹⁰ *Ibid.* У примеру који износи Фридрих уочљив је тренд према којем су како је процес консултација одмицао, а паралелно са њим су стваране нове радне верзије документа, све више занемариване теме које су биле од значаја за ОЦД. Тако, након почетне добре оцене тока консултација, на крају процеса бележи се незадовољство организација цивилног друштва. Други пример тиче се REACH процеса, у коме је Европска комисија показала вољу да саслуша све заинтересоване стране, па је тако већина ОЦД била задовољна изгледом ране верзије Беле књиге о хемикалијама. Незадовољни су били представници крупног капитала због „непостојања баланса између пословних аспеката и аспеката заштите животне средине“. У следећим фазама европске институције полако стају на страну „пословних аспеката“, а ОЦД одустају од појединих захтева, и покушавају да се концентришу на, према њиховом схватању, кључне теме. Дискусија се све више поларизовала, а аргументација ОЦД која се заснивала на студијама утицаја и давању аргументације за своје ставове није уродила плодом. Представници пословне заједнице су применили стратегију којом су све мање отворено улазили у отворене расправе, а све више се ослањали на директан приступ доносиоцима одлука и лобистичке активности. Део њихове стратегије, који је са успехом спроведен, се односио на одлагање доношења прописа. Дошло је до одлагања доношења прописа, а у међувремену је изабран нови састав Европског парламента који је још више него претходни састав био наклоњен пословној заједници, што је резултирало уважавањем „пословних аспеката“ у променејој регулативи.

⁶⁹¹ „Посебно је видљив активизам у креирању политика на нивоу ЕУ у поглављима о језичкој политици, мигрантској и родно заснованој политици.“ Prügl, Elisabeth; Thiel, Markus: *Diversity in the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2009, p. 239.

примедбе и предлози мање видљивих и слабијих организација у односу на неке јаче и видљивије, практично је немогуће. Посебно питање у овом контексту је независност ОЦД на пан-европском нивоу као и постојање контакта са реалним потребама грађана ЕУ⁶⁹² са чиме је директно повезано питање њиховог легитимитета представљања интереса. Исти проблем постоји и код вредновања њиховог успеха који долази као резултат лобирања и клијентелистичких односа Европске комисије и највећих ОЦД.⁶⁹³ Како ствари стоје, ЕУ институције предност дају бриселским ОЦД и европским мрежама ОЦД, док су националне организације изван фокуса. Из лобистичке перспективе, ОЦД су далеко од најјачих играча на том плану. Као последица таквог односа снага, Колер Кох закључује следеће: „Емпиријска анализа доказује да су европске ОЦД прилично непопустљиве, али у тежњи за остваривањем својих суштинских интереса имају тенденцију да се залажу за „европска решења“ и као резултат тога подржавају Комисију и ЕП у њиховој тежњи да стекну веће надлежности. Према томе, обећање о „укључивању цивилног друштва“ није премостило јаз између Европе и народа, већ је спонзорисало ОЦД елиту са седиштем у Бриселу која ради у интересу дубље интеграције.“⁶⁹⁴

5. Закључна разматрања

У погледу правних аранжмана за консултације са организацијама цивилног друштва, Линдблом износи закључке који се у потпуности могу подржати. Прво, изненађујуће је да су прва правила за консултације донета тек 2002. године, док многе друге међународне организације имају формалне аранжмане за консултације већ деценијама. Друго, на шта је већ указано, правно необавезујући карактер консултација не гарантује да ће консултације бити спроведене у складу са документом, а могло би се додати ни да ли ће уопште бити спроведене. У вези са тим, правно необавезујући

⁶⁹² Једноставно речено, постојање превише посредника и нивоа посредништва (са обе стране) у овом процесу не иде у прилог убедљивој аргументацији да најмоћније ОЦД увек и свуда заступају изворне интересе грађана. У том смислу, још се оштрија критика може упутити од стране грађана неизабраним представницима ЕУ институција.

⁶⁹³ Почетком 2000. године око 2.600 интересних група имало је стална представништва у центру Брисела (Ландмаркс, 2000). Њихова дистрибуција је угрубо следећа: европске трговинске федерације (32%), комерцијални консултанси (20%), компаније (13%), европске НВО у областима као што су животна средина, здравствена заштита и људска права (11%), национално пословање и удружења радника (10%), регионална представништва (6%), међународне организације (5%) и истраживачки центри – think-thanks (1%). Van Schendelen, Rinus: *op. cit.*, p. 46, (фуснота 641).

⁶⁹⁴ Kohler-Koch, Beate: *op. cit.*, p. 335, (фуснота 629).

карактер консултација значи и да одсуство спровођења или непоштовање правила консултација са заинтересованим странама не може бити предмет преиспитивања пред Европским судом правде (*European Court of Justice*). Треће, дефиниција организације цивилног друштва је знатно шира него у већини међународних организација, у којима ОЦД или НВО мора да испуњава одређене услове. Додатно, основни критеријум да предлог јавне политике мора на неки начин да утиче на организацију неминовно води *ad hoc* укључивању, насупротив институционалном које се по природи ствари одвија на претходно утврђеним критеријумима. Коначно, на Европској комисији је одлука које стране су заинтересоване, што стоји у контрасту са праксом ECOSOC и Савета Европе где организације са консултативним односно партиципативним статусом саме одлучују који су процеси предмет њиховог интереса.⁶⁹⁵ У вези са последњим, може се додати да је опште наметнути тренд у Европској Унији дефанзивни положај организација цивилног друштва. Европске институције именују тему јавне политике „одозго“, о којој се консултује са организацијама цивилног друштва, док обрнута могућност да ОЦД направе први корак подношењем законодавних или политичких иницијатива Европској комисији „одоздо“ не постоји. Стога, и укључивање у „што је могуће ранијој фази консултације“, једноставно речено није довољно рано, јер се увек заостаје макар један корак за доносиоцима одлука.

Лисабонски Уговор формално-правно уводи могућност иницијативе „одоздо“, али се показало да инструмент европске грађанске иницијативе не функционише у пракси. У том погледу издвајамо три групе проблема. Прво, потешкоће на које наилазе организатори у фази регистрације укључујући велики број одбијених регистрација предложених грађанских иницијатива. Друго, комплексност поступка прикупљања изјаве о подршци за организаторе иницијативе, што је видљиво из малог броја успешно предатих иницијатива тј. иницијатива које унутар једногодишњег периода прикупљања успеју да прикупе потребан број потписника, односно пређу праг од једног милиона потписника. Треће, крајње ограничени учинак које су грађанске иницијативе досад имале.⁶⁹⁶ Нова Уредба о европској грађанској иницијативи⁶⁹⁷, која је ступила на снагу

⁶⁹⁵ Lindblom, Anna-Karin: *op. cit.*, p. 430-431, (фуснота 70).

⁶⁹⁶ У септембру 2017. године, Европска Комисија је на основу захтева Парламента поднела предлог нове уредбе о европској грађанској иницијативи како би се олакшало и поједноставило захтеви, између осталог, како би се старосна граница потписника потребна за гласање снизила на 16 година, поједноставили обрасци за прикупљање подршке, омогућило свим грађанима ЕУ-а да подрже неку европску грађанску иницијативу без обзира на њихово пребивалиште, продужио рок за испитивање европске грађанске иницијативе, побољшао поступак регистрације укључујући и могућност делимичне регистрације иницијатива, успоставио централни систем за интернетско прикупљање који оснива и

2020. године доноси одређена структурна и техничка побољшања.⁶⁹⁸ Остаје да се види хоће ли нова уредба омогућити делотворнији оквир у пракси за овај инструмент партиципативне демократије, или ће њени домети остати занемарљиви, као што је то био случај до сада.

Као што је већ истакнуто, у Европској Унији не постоје правно обавезујући прописи који предвиђају сарадњу са организацијама цивилног друштва. То не мора нужно и у сваком случају да буде проблем уколико постоји сарадња заснована на партнерским односима. Нажалост, сарадња у оквиру ЕУ са ОЦД се пре може окарактерисати као волунтаристичка, инструменталистичка и клијентелистичка, него као партнерска. Демократски дефицит институција Европске Уније је њихово инхерентно својство које датира од самог оснивања до данас, у складу са Богишићевом формулацијом „што се грбо роди вријеме не исправи“. У том смислу, илузорно је било очекивати или надати се да организације цивилног друштва могу извршити позитиван утицај на смањење урођеног демократског дефицита. Лисабонски уговор формално је увео елементе партиципативне демократије али се испоставило да на том плану напредак није остварен јер то и није био основни циљ, већ омогућавање продубљивања интегративних процеса и повећања надлежности Европске Уније у односу на државе чланице. Организације цивилног друштва постале су тако демократско покриће за активности ЕУ институција чинећи (мањи и слабији) део европских елитистичких лоби групација⁶⁹⁹, што је парадоксално јер је управо на тим групацијама део одговорности за доношење одлука тако удаљених од увида и утицаја грађана. Међуоднос спонзорства и лобирања нема никаквих додирних тачака са партиципативном демократијом. Није искључено ни да је концепт партиципативне демократије некомпатибилан са наднационалним системом управљања ЕУ типа и да је прикладан максимално на нивоу националне државе или у оним међународним организацијама које су структуриране тако да промовишу дијалог између заинтересованих страна (нпр. *ILO*) и чије су надлежности сасвим другачије природе у односу на ЕУ. У сваком случају, за било

којим управља Комисија, успоставила могућност да организатори изаберу датум почетка кампање прикупљања итд.

⁶⁹⁷ Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the European citizens' initiative

⁶⁹⁸ https://europa.eu/citizens-initiative-forum/blog/european-citizens-initiative-2020-flexible-timeline-simplified-registration-straightforward_en [22.10.2020.]

⁶⁹⁹ Аутори који у претежно позитивном тону пишу о положају ОЦД које се баве заштитом људских права у ЕУ, називају бриселске ОЦД „НВО предузетници“. Prügl, Elisabeth; Thiel, Markus: *op. cit.*, p. 73, (фуснота 691).

какав смислен допринос организација цивилног друштва у ЕУ институцијама, потребно је да се исте врате изворним интересима грађана, и да одбаце лобистичке и клијентелистичке односе. Предуслов за то је реформа Европске Уније у погледу начина доношења одлука али и њених институција. Тек тада ће бити створени предуслови за постојање партиципативних пракси на равноправним основама у процесима одлучивања.

6. Процес придруживања ЕУ и организације цивилног друштва

У првој систематичној студији која пореди искуства проширења ЕУ између чланица из јужне и источне Европе уочена је појава „парадокса двоструке слабости“, услед кога су земље проширења биле спутане да на ефективан и смислен начин укључе недржавне актере у процес доношења и спровођења јавних политика у погледу транспозиције правних тековина ЕУ (*acquis communautaire*) у домаће законодавство. Државама су недостајали финансијски и људски капацитети да успешно имплементирају високе трошкове транспозиције права ЕУ. Недржавни актери патили су од сличних мањкавости: у јужној, централној и источној Европи организације цивилног друштва ограничавао је озбиљан мањак капацитета. Константни проблем финансирања произвео је мањак експерата у овим организацијама, услед чега у консултативним процесима, уколико их је било, нису имале да понуде много тога у замену за укључивање у исте. Утицај на јавне политике био је слаб, а организације су углавном биле окренуте активностима на локалу. Успешније ОЦД је професионализација одвојила од чланске базе и преусмерила активности на донаторске агенде. Поред тога, истраживања у свим посматраним државама су показала снажну узајамну везу између слабости државе и друштва, уз два изузетка. Грчка је у процесу приступања имала слабу државу а јако друштво, док је Шпанија⁷⁰⁰ обрнут случај. У просеку, све државе и друштва јужне и југоисточне Европе су слабије него државе и друштва северне и западне Европе. Услед општег мањка капацитета, у јужној⁷⁰¹ и

⁷⁰⁰ У Шпанији је приступање ЕУ довело до „успешне консолидације „демократске традиције“ која се заснивала на „синхронизацији и хомогенизацији (националних) култура и институција са европским.“ Kaiser, Wolfram; Elvert, Jürgen: *European Union Enlargement, A comparative history*, London and New York, Routledge, 2004, p. 130.

⁷⁰¹ Нпр. у Португалу „цивилно друштво и интересне групе које представљају оне који би били највише погођени чланством у ЕК практично нису имали никакву улогу током било које фазе приступних преговора. *Европска интеграција била је одлука коју је донела само политичка елита.*“ *Ibid.*, p. 131.

источној Европи, модели сарадње нису превазилазили ниво консултација и делегирања техничких задатака. Парадокс двоструке слабости састоји се у томе да што је јача потреба за не-хијерархијским (или хоризонталним) начинима управљања, утолико су неповољнији услови за њихов настанак и делотворност. У циљу попуњавања празнине, ЕУ настоји да у процесу преговарања оснажи и државне и недржавне актере, што се показало као нарочити проблем у земљама „Западног Балкана“ где државе не само што су слабе, а самим тим и друштва, него им мањка и стабилност демократских институција.⁷⁰²

Према Лисабонском уговору⁷⁰³ (Уговор о Европској Унији) свака европска држава која поштује вредности наведене у члану 2.⁷⁰⁴ и посвећена је њиховом промовисању може поднети захтев да постане чланица Уније. За процес придруживања развијене су три групе критеријума (правни, економски, политички⁷⁰⁵ и административни⁷⁰⁶) који су постали саставни део Лисабонског уговора и тиме *acquis communautaire* Европске Уније.⁷⁰⁷ Саставни део политичких критеријума придруживања (стабилне институције које гарантују демократију, владавина права, поштовање људских и мањинских права) које држава кандидат за чланство у ЕУ мора испунити је сарадња са цивилним друштвом.

За разлику од фаза отварања и затварања преговора које су претежно у надлежности држава чланица, самим процесом преговора руководи Европска комисија. ЕК на почетку процеса преговарања поставља политичке критеријуме, оцењује напредак државе кандидата кроз годишње Извештаје о напретку и представља налазе у том погледу државама чланицама. Хоризонтални политички критеријум сарадње органа државне управе и организација цивилног друштва је саставни део сваког извештаја за Србију од 2005. године⁷⁰⁸, када је ЕУ дала позитивну оцену на Студију

⁷⁰² Börzel, A. Tanja: *op. cit.*, p. 1-30, (фуснота 437).

Српска народна изрека каже – какав народ, таква власт. Служећи се том логиком парадокс двоструке слабости би се могао сумирати кроз синтагму – каква држава, такво и цивилно друштво.

⁷⁰³ Члан 49.

⁷⁰⁴ Члан 2. Унија се заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући права припадника мањина. Те вредности су заједничке државама чланицама у друштву у коме преовлађују плурализам, забрана дискриминације, толеранција, правда, солидарност и једнакост жена и мушкараца.

⁷⁰⁵ „Копенхашки“ критеријуми из 1993. године

⁷⁰⁶ „Мадридски“ критеријуми из 1995. године

⁷⁰⁷ За земље Западног Балкана установљен је 1999. године регионални приступ који се одвија кроз Процес стабилизације и придруживања, суштински базиран на поменутим критеријумима.

⁷⁰⁸ Сви извештаји о напретку Србије од 2005. године: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek> [22.10.2020.]

изводљивости чиме су започели преговори о Споразуму о стабилизацији и придруживању.

Инсистирање ЕК на политичким критеријумима се са годинама повећавало, а најбољи пример за то је поређење Словеније и Хрватске у процесу преговарања за чланство. Извештаји Европске комисије о напретку у случају Словеније спомињу политичке критеријуме 41 пут у периоду од шест година (1997-2003), док их у случају Хрватске спомињу 60 пута у истом временском распону (2005 -2011), што је више за 32%. Највећа разлика је у прве две године преговарања, где се у случају Словеније политички критеријуми спомињу четири пута, а у случају Хрватске 22 пута.⁷⁰⁹

Преговори су у техничком смислу подељени у 35 поглавља, од којих је за ово истраживање, али и за цео процес преговора, најважније Поглавље 23 – Владавина права (правосуђе, борба против корупције и људска права). Ово поглавље се отвара као прво и затвара последње на самом крају процеса. Од Поглавља 23 зависи напредак у свим осталим поглављима⁷¹⁰, те уколико нема напретка у овом поглављу могуће је застати са преговорима у другим поглављима, а постоји могућност и прекида преговора.

6.1. Правни оквир

Шта подразумева сарадња са цивилним друштвом за земље проширења⁷¹¹ и које су последице њеног изостанка прописано је у *Комуникацији Европске комисије – Сарадња са цивилним друштвом (Engagement with civil society)* из 2012. године, пуног назива „Корени демократије и одрживог развоја: сарадња Европе и цивилног друштва у спољним односима“.⁷¹² Реч је о документу који представља један од елемената наставка процеса који је Европска комисија водила у периоду 2010-2011 године под

⁷⁰⁹ Bojinović Fenko, Ana; Urlić, Ana: Political Criteria vs. Political Conditionality: Comparative analysis of Slovenian and Croatian European Union accession processes, *Croatian International Relations Review, Institute for Development and International Relations, CIRRI XXI (72) 2015*, p. 107-137.

⁷¹⁰ У случају Србије општи напредак у преговорима зависи и од напретка у Поглављу 35, из српске перспективе еуфемистичког назива Остала питања, које се односи на питање Косова и Метохије.

⁷¹¹ Србија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Северна Македонија, Албанија („Западни Балкан“) и Турска. Зона Кипра под контролом Турске и Исланд могу бити прикључени у појединим прикладним активностима као што су размена искустава и „учење лекција“.

⁷¹² Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations, COM/2012/0492 final.

називом Структурирани дијалог о укључивању цивилног друштва и локалних власти у развојну сарадњу Европске Уније.⁷¹³ Комуникација даље разрађује делове Агенде за промене⁷¹⁴ које се тичу организација цивилног друштва, узима у обзир Европску суседску политику⁷¹⁵, различите Стратегије проширења⁷¹⁶, ЕУ буџетску подршку трећим земљама⁷¹⁷, Бусанско партнерство о ефективној развојној сарадњи из 2011. године⁷¹⁸ и интегриса ставове претходно спроведених online консултација на тему улоге организација цивилног друштва у развојној сарадњи.

У овом документу, за разлику од дефинисања организација цивилног друштва на нивоу ЕУ институција, ОЦД су „све недржавне, непрофитне структуре у којима се организују људи ради остварења заједничких циљева и идеала.“

Комуникација представља покушај Европске комисије да ојача стратешки приступ у сарадњи са локалним организацијама цивилног друштва у државама у развоју, суседним државама и државама у процесу проширења ЕУ. Комисија увиђа да се политички контекст променио у првој деценији XXI века услед економске кризе, настанка нових друштвених покрета („Арапско пролеће“, *Осциру* покрет), те констатује да је и само цивилно друштво доживљава промене. С једне стране, цивилно друштво јесте широко признато као један од чинилаца друштвеног развоја, с обзиром да поседује неспоран капацитет да представља, заступа и брани интересе рањивих група и покреће социјалне иновације. Са друге стране, непостојање или ограничена култура дијалога још увек влада у многим земљама, те стога простор за деловање организација цивилног друштва остаје узак или се додатно сужава.

У том смислу, Европска комисија поставља три приоритета када је у питању подршка из средстава Европске Уније. *Први приоритет* је ојачати напоре да се успостави подстицајно окружење за организације цивилног друштва у партнерским земљама. *Друго*, потребно је промовисати смислено и структурисано учешће организација цивилног друштва у оквиру програмирања ЕУ помоћи, као и у међународним процесима. *Треће*, потребно је повећати капацитете локалних

⁷¹³ Structured Dialogue on the involvement of Civil Society and Local Authorities in EU development cooperation

⁷¹⁴ Agenda for Change

⁷¹⁵ European Neighbourhood Policy

⁷¹⁶ Enlargement strategies

⁷¹⁷ EU Budget support to Third Countries

⁷¹⁸ 2011 Busan Partnership on Effective Development Cooperation

организација цивилног друштва у циљу ефикаснијег спровођења њихове улоге независних развојних “играча”.

Европска Унија спровођење ових приоритета подржава како приликом политичког дијалога са партнерском земљама, тако и приликом дијалога о јавним политикама. Државе чланице треба да развију свака за себе “мапе пута“ за сарадњу са организацијама цивилног друштва, да би се побољшао утицај, предвидивост и видљивост активности ЕУ, и осигурала конзистентност и синергија у различитим секторима спољних послова Европске Уније.⁷¹⁹ Европска Унија објављује да у перспективи ставља фокус на национални ниво, у оквиру којег ће посебну пажњу обраћати на допринос које организације цивилног друштва имају као партнери властима у погледу процеса креирања, спровођења и мониторинга јавних политика, транспарентности и одговорности власти, социјалних услуга и одрживог развоја. На оперативном нивоу, у свим програмима и инструментима форсира се стратешки менаџмент у погледу сарадње са организацијама цивилног друштва, док финансирање треба да буде прилагођено локалним потребама.

Комуникација – Сарадња са цивилним друштвом је *par excellence* политички документ, који оперише у политичким терминима, што га чини веома тешко преводивим на терен права. Ипак, Комуникација се итекако тиче права, јер позива, између осталог, на успостављање и/или ојачавање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у партнерским земљама Европске Уније. Одговорност за стварање подстицајног окружења је на страни државе и подразумева функционисање демократског система који организацијама цивилног друштва омогућава *de iure* и *de facto* такав правни оквир у коме ће оне моћи несметано и неспутано да делују, почевши од слободног удруживања, преко слободног изражавања мишљења, несметане слободе окупљања, права на приступ информацијама од јавног значаја, права на учешће у управљању јавним политикама, подстицајног (или макар неспутавајућег) пореског третмана, до транспарентног финансирања у циљу њихове одрживости.

Будући да је одговорност за изградњу таквог система, који се тиче широког круга питања, искључиво на свакој појединачној држави, поставља се питање како обезбедити простор за деловање организација цивилног друштва у оним државама које

⁷¹⁹ Такође, сматра се да ће „мапе пута“ послужити за побољшање координације и размене најбољих пракси између држава чланица и осталих међународних играча, укључујући поједностављење и уједначавање захтева у погледу финансирања.

не гледају на њихову улогу благонаклоно. У овој тачки се Комуникација налази на терену међународних односа, и у таквим случајевима препоручује дипломатски и политички притисак, јавно постављање питања у погледу поштовања људских права, па чак и *прекид сарадње* са националним властима уз јачање подршке локалном становништву преко организација цивилног друштва: „Још увек у многим земљама недостаје правни и регулаторни оквир који би обезбедио организацијама цивилног друштва право да делују независно и слободно. У неким државама, владе нису признале улогу организација цивилног друштва. Као резултат, организације цивилног друштва се често суочавају са рестрикцијама у погледу правног оквира, покушајима дискредитације и криминализације, тешкоћама у приступу фондовима, застрашивањем и физичким малтретирањем, притварањем и насилничким нападима. У том смислу, међународна заједница, укључујући и Европску Унију има *дужност* да заговара постојање простора за рад организација цивилног друштва и појединаца. Европска Унија треба, на пример, да креира *притисак на Владе кроз дипломатски и политички дијалог* и да јавно искаже забринутост у погледу стања људских права. Ако се уочи да државе нису посвећене људским правима и фундаменталним вредностима, Европска Унија *може прекинути сарадњу са националним властима и ојачати подршку локалном становништву кроз организације цивилног друштва*”. Као логична последица, суспендује се или укида претприступна и друга свака врста помоћи и подршке коју ЕУ пружа према таквој држави. Разуме се да је овакав вид притиска могућ само на државе које гравитирају ка Европској Унији у погледу жеље за чланством, државе које су у процесу преговарања или државе које су економски зависне од Европске Уније.⁷²⁰ Због тога овај документ ваља посматрати као општи оквир за сарадњу државе и ОЦД у процесу придруживања ЕУ.⁷²¹

Наредне године (2013) Европска комисија издаје *Смернице за подршку организацијама цивилног друштва у земљама проширења за период 2014-2020. године*⁷²², којима се додатно прецизирају услови и уводе се критеријуми и начин мерења оствареног.

⁷²⁰ Након револуције у Тунису (*Jasmine revolution*), ЕУ програм подршке за економски опоравак био је условљен тиме да тунижанске власти донесу нови Закон о удружењима, јер је закон служио претходној власти као средство контроле слободе удруживања.

⁷²¹ Нема никакве дилеме да је Комуникација скројена по мери земаља Западног Балкана и Турске у процесу евро-интеграција.

⁷²² Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020, DG Enlargement, 14.10.2013.

Подршка ОЦД у оквиру политике проширења се према Смерницама фокусира на омогућавање и стимулисање *партиципативне демократије*, што се рефлектује на два главна циља: стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва и изградњу капацитета организација цивилног друштва да буду ефикасни и одговорни независни актери.

Подстицајно окружење подразумева одговарајуће правно, судско и административно окружење за остваривање слобода удруживања, изражавања и окупљања, подстицајно финансијско окружење које треба да подржи примену наведених права у пракси, и партиципацију ОЦД у изради закона и одрживих политика које рефлектују потребе грађана. На држави је да обезбеди структуре и механизме за сарадњу као и слободне јасне и приступачне токове информација од јавног интереса.

Постоје захтеви и у погледу ОЦД, од којих се тражи да побољшају своју *независност*, *репрезентативност* и *одговорност* јачањем базе чланова, вишим стандардима унутрашњег управљања, мониторинг и евалуацију, финансијско управљање, транспарентност, географски досег и сарадњу.

За све наведено ЕУ пружа финансијску подршку кроз мешавину финансијских инструмената који јој стоје на располагању, па стога жели и да мери напредак који се постиже улагањем. Смернице дефинишу систем мерења напретка кроз циљеве, очекиване резултате, индикаторе и остварени утицај. Мониторинг и евалуација оствареног спроводи се на неколико нивоа, и подразумева годишњи мониторинг индикатора и резултата у свим земљама проширења, координисани систем мониторинга додељених средстава (*grants*), средњорочну евалуацију (2017) и коначну евалуацију (2020). На основу овог оквира који обухвата регион проширења као целину, врши се даља разрада за сваку појединачну државу уз прилагођавање националном контексту. На основу добијених налаза припрема се документ као допринос годишњем Извештају о напретку Европске комисије.

Веома важан део Смерница, који не би смели превидети, јесте порука коју ЕУ упућује организацијама цивилног друштва. У погледу одговорности „према коме“, ЕУ је свесна да „истинска култура активног грађанства не може настати уз искључиву финансијску подршку из иностранства. Спољни донатори могу извршити превелики утицај на активности цивилног друштва. Организације које су *прекомерно зависне* од међународног или домаћег јавног финансирања у неким случајевима тешко да се могу

сматрати *правим цивилним друштвом* и ризикују делегитимизацију њихових активности у очима јавности... Иако је *главни донатор* цивилног друштва, ЕУ не може и не би требало да има за циљ да испуни јаз у финансирању који остаје када *други донатори излазе из региона*. Како се земље проширења крећу ка приступању, Комисија ће подржати ОЦД да постану *мање зависне* од међународних донаторског финансирања, укључујући *финансирање из ЕУ*.⁷²³

6.2. Национални Конвент о Европској Унији као институционална платформа за сарадњу

Србија има статус државе кандидата од 2012. године, Споразум о стабилизацији и придруживању ступио је на снагу 2013. године, а преговори о приступању отворени су 2014. године. За разлику од нпр. Црне Горе која је организације цивилног друштва укључила у састав преговарачких група⁷²⁴, у Србији су организације цивилног друштва формално ушле у састав Преговарачког тима али не и у састав преговарачких група. Без обзира на то, примат у сарадњи има Национални Конвент о Европској Унији.

Институционална платформа за оквир сарадње са организацијама цивилног друштва у процесу преговора о приступању ЕУ одвија се у оквиру Националног конвента о Европској унији основаног 2006. године (Конвент).⁷²⁵ Као институционализована форма сарадње, овај модел преузет је из словачког искуства евро-интеграција (настао у Словачкој 2001. године), да би потом био имплементиран у осталим државама Вишеградске групе⁷²⁶⁷²⁷, а данас се осим у Србији користи у Црној Гори⁷²⁸ и Албанији. Као модел укључивања Конвент је на признат на међународном

⁷²³ *Ibid.*, p. 3-4.

⁷²⁴ Укључивање у преговарачке групе се није показало као успешан вид сарадње. Домети ове сарадње у Црној Гори веома су ограничени. Маровић, Јована; Стефановски, Иван; et al.: op. cit., p. 14-17, (фуснота 506).

⁷²⁵ Конвент започиње са радом још 2006. године као вид промоције идеје партнерства у процесу преговарања, али се 2014. година, што се поклапа са званичним отварањем преговора, сматра годином када Конвент започиње са ефективним радом. У прилог томе: <http://arhiva.eukonvent.org/downloads2/08-nkeu.pdf> [10.09.2020.]; Европска Комисија сматра да је Конвент основан 2014. године: Извештај Европске Комисије о напретку Србије за 2014. годину.

⁷²⁶ Пољска, Мађарска, Чешка.

⁷²⁷ Маровић, Јована; Стефановски, Иван; et al.: op. cit., p. 17, (фуснота 506).

⁷²⁸ Национална Конвенција за интеграцију Црне Горе у Европску Унију.

плану и сматра се примером добре праксе.⁷²⁹ Српски Конвент има Програмски савет, Радне групе које прате структуру свих 35 преговарачких поглавља, Ужи стручни тим и Секретаријат. Конвент заседа у оквиру пленарних седница у сарадњи са Народном скупштином и седница радних група у чијем раду учествују извештач из Владе, одговарајуће Преговарачке групе или Преговарачког тима.⁷³⁰ Радне групе усвајају закључке и препоруке које садрже оцену стања у преговарачком поглављу и предлоге активности или мера које је потребно спровести у циљу напредовања у процесу преговарања.⁷³¹

Од 2014. до 2018. године Конвент се формално састојао од представника Владиних тела, политичких странака, невладиних организација, експерата, синдиката, приватног сектора и представника струковних организација.⁷³² Наведена структура се поклапа са широким и неселективним схватањем организација цивилног друштва у Европској Унији, уз одређене сличности и могућа поређења са структуром и радом ЕЕСК. Крајем 2018. године Конвент се региструје у АПР-у као савез удружења, чиме су у формално-правном смислу искључене све организације које нису организоване у правну форму удружења, што с једне стране може да сугерише жељу за видљивошћу и остварењем искључивог утицаја удружења на процес преговарања, али са друге стране несумњиво смањује утицај Конвента на процес у многим преговарачким поглављима, из једноставног разлога што савез који чине десет удружења не може да се поистовети са институционалном платформом која има сврху постизања консензуса у погледу многих комплексних питања и импликација процеса евро-интеграција на комплетно друштво. Међутим, у Радним групама Конвента поред удружења и фондација присутни су и даље синдикати, удружења послодаваца, адвокатске канцеларије, институти,

⁷²⁹ „Национални Конвент је међународно препознат као пример добре праксе и модел за укључивање цивилног друштва у процес европских интеграција и платформа кроз коју се успешно артикулишу ставови цивилног друштва у вези са кључним политикама Владе и реформским процесима који су у току.“ Братковић, Александар; Мацура, Александар; et al.: *Књига препорука Националног Конвента о Европској Унији 2014/2015*, Београд, Европски покрет у Србији, 2015, стр. 7.

⁷³⁰ Пленарне седнице организују се једном годишње са циљем омогућавања увида јавности у читав ток процеса преговора и приступања Србије ЕУ, као и оцењивања и упоређивања напретка по поглављима и уочавања недостатака у процесу креирања и спровођења реформских мера. Седнице Радних група прате процес и динамику преговора. Свака посебна седница радне групе може бити претходни консултативни састанак о важним питањима и/или део *ex post* анализе оствареног/договореног. Конвент тако има улогу консултативног механизма, институционализованог отвореног дијалога и делотворног механизма за праћење свега договореног и оствареног, током целог тока преговора са ЕУ. <http://eukonvent.org/nacin-rada-nkeu/> [10.09.2020.]

⁷³¹ Предлози и закључци се прослеђују Председнику Координационог тела, ресорном министру и председавајућем Преговарачке групе, министру надлежном за евро-интеграције, Главном преговарачу, Председнику Одбора за европске интеграције и широј јавности. *Ibid.*

⁷³² Извештај ЕК о напретку РС за 2018. годину.

локалне и регионалне државне агенције за развој, банкарска удружења, па чак и привредна друштва. Присуство државних развојних агенција води парадоксалном закључку да у појединим поглављима држава води дијалог сама са собом, док присуство привредних друштава означава постојање појединачних и искључиво лукративних интереса. Скуп набројаних организација се не сматра организацијама цивилног друштва ни у најширим дефиницијама и тумачењима политичких социолога, те се оправдано може поставити питање каква је природа Конвента и може ли се назвати институционалном платформом за дијалог са организацијама цивилног друштва или конгломератом интереса свих интересних група у Србији. Било како било, и након промене правног статуса Конвента, настављено је са претходно успостављеном консултативном праксом у неизмењеном облику, мада се оправдано може поставити питање постојања његове транспарентности и репрезентативности, а тиме и легитимитета.⁷³³

Индикатори транспарентности ОЦД из Смерница за подршку организацијама цивилног друштва у земљама проширења за период 2014-2020. године мере, између осталог, проценат ОЦД у држави које јавно објављују своју управљачку структуру, статут и годишње финансијске извештаје. На веб-сајту Конвента не може се пронаћи ништа од наведеног, што се сматра недопустивим за организацију од толиког значаја за процес преговора.

У погледу репрезентативности Конвента, на веб-презентацији Конвента нема информација која удружења чине савез, као ни Статута савеза и Одлуке о члановима савеза⁷³⁴, док се у Регистру удружења може видети да је Конвент основан као савез „узимајући у обзир“ Одлуку Одбора за европске интеграције Народне скупштине Републике Србије о поступку разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора Републике Србије Европској Унији⁷³⁵, Закључак Владе којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској Унији⁷³⁶ и Одлуку о

⁷³³ Претпоставка је да држава занемарује питања изнета напред у тексту јер не постоји ниједна друга платформа за дијалог о преговорима.

⁷³⁴ <http://eukonvent.org/> [13.09.2020.]

⁷³⁵ Одлука Одбора за европске интеграције Народне скупштине Републике Србије о поступку разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора Републике Србије Европској Унији (бр.02-1864/14)

⁷³⁶ Закључак Владе којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској Унији („Службени гласник РС“, бр. 84/13, 84/14 и 71/15)

оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској Унији⁷³⁷.

Неопходно је нагласити да је репрезентативност платформе Конвент кључна за постизање друштвеног консензуса о многим комплексним аспектима евро-интеграција. Уколико критеријум репрезентативности није задовољен, не може се говорити о суштинском укључивању нити ОЦД нити других заинтересованих страна у процес евро-интеграција.

С тим у вези, Радна група Конвента за Поглавље 23, најважнијег поглавља у преговорима о чланству, састоји се од 67 организација са областима деловања које се односе на правосуђе, борбу против корупције и људска права. У структури чланова најзаступљенија су удружења, а поред њих присутне су и две фондације, један синдикат и један универзитет. Међу члановима Радне групе за Поглавље 23 Конвента је примећена појава MONGO (my own NGO) организација и организација за које се не може прецизно оценити које активности спроводе, јер немају веб-презентације већ налоге на друштвеним мрежама. Не сматра се обавезним да организација има веб-сајт, али то свакако говори о озбиљности и думетима организације.

Када је реч о пот-поглављу Борба против корупције, које заједно са пот-поглављима Правосуђе и Људска права чини Поглавље 23, у Србији постоји само једна респектабилна организација која има за свој искључиви циљ деловања борбу против корупције и делује на том плану постојано и систематично. Имајући у виду значај борбе против корупције и процеса евро-интеграција, сваки допринос ОЦД мора се сматрати драгоценим али се не може оценити и довољним. Политика борбе против корупције је у Акционом плану за Поглавље 23 толико широко постављена, да би праћење свих елемената био преамбициозан подухват и за научне институте са искључивом мисијом борбе против корупције.⁷³⁸

Треба напоменути да постоји и ванинституционално организовано праћење процеса преговора од стране седам организација цивилног друштва окупљених у коалицију „ПрЕУговор“, која објављује на полугодишњем нивоу „аларм извештаје“ о напретку Србије у Поглављима 23 и 24.

⁷³⁷ Одлука о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској Унији („Службени гласник РС“, бр. 84/13, 86/13, 31/14, 79/14 и 92/15)

⁷³⁸ Упореди: U4 Anticorruption Resource Center <https://www.u4.no/about-u4> и <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-22072020.php>

Коришћење експертизе ОЦД чланица Конвента један је од главних захтева Европске Комисије у погледу сарадње који се понавља у Извештајима ЕК о напретку Србије.⁷³⁹ Остали захтеви у погледу успостављања подстицајног оквира за развој цивилног друштва, од отварања преговарачких поглавља до данас, показују да Европска Комисија стриктно и доследно прати захтеве постављене државама⁷⁴⁰ у Комуникацији Сарадња са цивилним друштвом и Смерницама за подршку организацијама цивилног друштва у земљама проширења за период 2014-2020. године, док се то не може рећи за захтеве упућене организацијама цивилног друштва.

6.3. Закључна разматрања

Комуникација „Сарадња са цивилним друштвом“ (и пратеће Смернице) једини је ЕУ документ „меког права“ који говори о могућности прекида преговора са државом кандидатом за чланство уколико не поштује демократске вредности схваћене као оквир за деловање организација цивилног друштва. Чињеница да су организације цивилног друштва у фокусу овог документа, води закључку да оне тиме не само да

⁷³⁹ „Национални конвент о ЕУ наставио је да прати и процењује напредак преговора о приступању. Власти би требало да систематичније користе њихову стручност да би искористиле сав потенцијал Конвента.“ Извештај ЕК о напретку Србије за 2018. годину.

„Национални конвент о ЕУ (коју чине представници Владиних тела, политичких странака, невладиних организација, експерата, синдиката, приватног сектора и представници струковних организација) са циљем подршке структурираној расправи о приступању Србије ЕУ наставио је да прати и процењује напредак преговора о приступању. Власти би требало да систематичније користе њихову стручност да би искористиле сав потенцијал Конвента и његових радних група.“ Извештај ЕК о напретку Србије за 2019. годину.

⁷⁴⁰ Остали захтеви ЕК према Србији у контексту стварања подстицајног окружења за развој цивилног друштва могу се сумирати на следећи начин: потребно је предузети додатне мере како би се обезбедио транспарентан дијалог између ОЦД и других државних институција; Учесће цивилног сектора у креирању јавних политика је још увек у великој мери на *ad hoc* а не на системској основи, што онемогућава коришћење пуног потенцијала; Потребно је успоставити механизме којима ће се обезбедити транспарентно финансирање ОЦД; укљученост, транспарентност и квалитет израде прописа као и делотворни надзор над извршном влашћу треба додатно унапредити; Национална стратегија за подстицајно окружење за развој организација цивилног друштва у Републици Србији за период 2015-2019 (припремљена 2015. године) још увек није усвојена и остаје да се успостави Савет за сарадњу са цивилним друштвом. Није постигнут напредак у успостављању повољног окружења за развој и финансирање цивилног друштва. Већина српских организација цивилног друштва нема постојано финансирање и, нарочито на локалном нивоу, потребно је боље дефинисати критеријуме за јавну финансијску подршку; Извештаји ЕК о напретку Србије за 2015., 2016., 2017., 2018. и 2019. годину, Саопштење о политици проширења Европске уније за 2016. годину.

Последња два извештаја о напретку, након неколико релативно позитивних оцена из претходних извештаја, констатују да није било напретка у успостављању повољног окружења за развој и финансирање цивилног друштва и да су потребни даљи напори како би се осигурала системска сарадња између Владе и цивилног друштва

добијају *политичко признање* у процесу⁷⁴¹, већ их додељени значај да од њихових увида може зависити напредак (или назадовање) у преговорима па и њихов прекид, чини их *политичким фактором* у држави кандидату и политичким ресурсом ЕУ институција. Већ је констатовано да се организацијама цивилног друштва, нарочито онима које се баве заштитом људских права, по правилу највише верује у међународним организацијама. С тим у вези, поставља се питање могуће злоупотребе оваквог приступа: лако се може замислити ситуација да се услед политичког притиска на државу, мотивисаног економским, безбедносним или неким другим разлозима, тема подстицајног оквира за развој цивилног друштва или непоштовања људских права злоупотреби у политичке сврхе. Таква могућност се свакако повећава када правни оквир за цивилно друштво или достигнути степен поштовања људских права не процењују експерти у тим областима, већ политичке личности.⁷⁴² У вези са претходним оправдано је запитати се може ли неколико „извештаја у сенци“ да се политички инструментализује и тиме уруше вишегодишњи или вишедеценијски напори државе у свим областима евро-интеграција.⁷⁴³ Не треба губити из вида да се тренутне државе кандидати, уз мање или веће разлике, не могу назвати државама са високим нивоом политичке и демократске културе. На такву општу друштвену климу не могу бити имуне ни организације цивилног друштва будући да су интегрални део истих, те се и за њих може рећи да пате од истих или сличних мањкавости као и друштва у којима делују. Тога би морале бити свесне и ЕУ институције, у првом реду Европска комисија која је задужена за вођење преговора. Наведено води до две могућности због чега се у процесу преговора поклања толико поверење организацијама цивилног друштва. Једна могућност је да у институцијама Европске Уније организације цивилног друштва и њихово деловање представљају врхунску вредност *per se* и стога се морају безусловно подржавати у раду и мора им се поклањати безрезервно поверење у погледу исправности њиховог деловања и непогрешивости њихових увида и закључака. Да то у оквиру институција Европске Уније није случај показано је у претходном делу

⁷⁴¹ На начин како се то доживљава у Савету Европе, најлибералнијој међународној организацији у том погледу.

⁷⁴² Примери такве праксе постоје и у другим међународним организацијама. Тако, известиоци Мониторинг комитета Парламентарне скупштине Савета Европе (Комитет за поштовање дужности и обавеза држава чланица Савета Европе) нису експерти нити професионалци у овој области као што је то случај са Експертским саветом за право невладиних организација Савета Европе, већ политичке личности из парламентарних група: Европски конзервативци, Социјалисти, Демократе и Зелени.

⁷⁴³ „Свака рунда проширења подстакла је *политичку стабилност* и *економски раст* у Европи. Проширење на Исток је изузетно допринело економском развоју земаља које су приступиле ЕУ, чије су економије расле приближно 3,8% годишње између 1997. и 2005. године.“ Schneider, J. Christina: *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 8.

поглавља. Друга могућност је да се исти вид инструментализације организација цивилног друштва, која се у оквиру ЕУ врши у сврху дубљих „интерних“ интеграција у ултимативном циљу повећања надлежности ЕУ институција и смањивања надлежности држава чланица, транспонује на терен спољних односа и спољне политике.

Томе се може упутити приговор да уколико државе кандидати нису кадре или вољне да испуне демократске стандарде из члана 2. Уговора о Европској Унији онда им није ни место у „европској заједници народа“, што је став са којим се ваља сложити. Међутим, не сме изгубити из вида да преговоре о чланству води држава, то јест њена влада, у име и за рачун целог друштва, свих друштвених група које чине једно друштво и њихових легитимних интереса, и да је на држави искључиви терет одговорности за успех или неуспех тог процеса. С друге стране, ОЦД у овом процесу немају никакву одговорност изузев оне претпостављене да делују у јавном интересу, а управо се у овој тачки долази до могућег проблема. Будући да је ЕУ јасно дала до знања да ће финансирање из иностранства организација цивилног друштва сасвим или у највећој мери престати са чланством државе у ЕУ (као и да се већина страних донатора повукла или повлачи из региона), тиме се доводи у питање одрживост великог броја организација зависних од такве врсте помоћи. С тим у вези, поставља се питање да ли организацијама цивилног друштва са Западног Балкана одговара да те државе постану чланице ЕУ, будући да то неминовно значи и крај деловања за многе од њих, а реч је о организацијама најактивнијим и највидљивијим у процесу евро-интеграција. Другим речима, питање је да ли у процесу преговора код ОЦД превладава јавни интерес над њиховим партикуларним интересима или је ствар обрнута.⁷⁴⁴

Из те перспективе, да напредак у преговорима или прекид истих може зависити од увида и закључака мање или више неорганизованих организација цивилног друштва које делују у државама са слабом демократском традицијом, и које се у ограниченом броју случајева могу назвати експертским (могла би се сасвим оправдано проблематизовати и питања транспарентности, репрезентативности и независности код

⁷⁴⁴ У Хрватској је искуство праћења процеса евро-интеграција од стране ОЦД протекло на упадљиво другачији начин. Тек су у последњој години преговора о чланству Хрватске и ЕУ стигли први захтеви Европске Комисије за активније укључивање ОЦД у процес преговора, што се поклапа за изласком Комуникације ЕК Сарадња са цивилним друштвом. Пре тога, ЕУ је имала став да су капацитети хрватских организација цивилног друштва довољни да саме прате преговоре те им стога није потребно пружати финансијску подршку. Резултат таквог приступа састојао се у томе да је хрватска коалиција ОЦД „Платформа 112“ пратила преговоре улажући сопствене материјалне и људске ресурсе. Наведене информације су добијене у разговорима који су вођени са респектабилним хрватским ОЦД 2014. године.

солидног броја организација), мора се посматрати као тешко схватљива политичка рачуница ЕУ. Политичка инструментализација тема као што су људска права или борба против корупције, од којих зависи морални и суштински опстанак једне друштвене заједнице, на дугорочном плану замагљује слику инхерентних моралних начела која стоје иза и изван наведених подручја као њихова надградња у метафизичком и трансценденталном значењу и шаље погрешну и опасну поруку да апсолутно све може бити предмет трговине.

ЗАКЉУЧАК

Појам цивилног друштва, за разлику од неких других не-правних појмова, као што су легитимитет или јавни интерес, где право може пружити значајан допринос у прецизирању и тумачењу, није прикладан за правни дискурс. Будући да право захтева прецизност у изразу, ниједно правно тумачење овог појма (изузев у одређеној, свакако недовољној мери, телеолошко) не може да одреди и рашчлани појам цивилног друштва. Свака правна теоријска поставка која би укључивала појам цивилног друштва била би неминовно непрецизна и тиме несврсисходна. За правну праксу, употреба појма цивилног друштва је штетна. Законско инкорпорирање појма цивилног друштва у текст прописа доводи до апсурдне ситуације јер стоји у контрадикцији са свим методолошким нормативно-техничким правилима израде прописа. Стога, појам цивилно друштво не треба користити у правном дискурсу, док у социолошком и политиколошком разматрању треба бити веома опрезан у његовом коришћењу. Новија политиколошка и социолошка теорија пребацује фокус са покушаја свеобухватног дефинисања појма цивилног друштва на набрајање организација цивилног друштва. У том смислу, било би од користи дефинисати организације цивилног друштва у ужем и ширем смислу, као што је учињено у истраживању. Тако се неспорно утврђује централни део појма, док периферни делови појма остају предмет анализе и сучељавања ставова.

Јавни интерес се у различитим временско-просторним димензијама схвата као идеал, консензус или процедура. У суштини, јавни интерес инкорпорира део од свега наведеног: идеал, консензус и процедура, све су то састојци јавног интереса, али га ни један од њих у потпуности не дефинише нити објашњава. Јавни интерес не може бити прости збир својих састојака, јер их с једне стране трансцендира, а са друге стране јер се ти састојци међусобно искључују. Јавни интерес није ни кохерентан, органски појам, па тако јавни интерес у једној области може бити супротстављен па чак и штетан по јавни интерес у другој области. Самим тим, немогуће је створити доследну и заокружену синтетичку теорију састављену од наведених елемената. Парадокс синтетичке теорије јавног интереса састоји се управо у чињеници да је она истовремено и немогућа и једина у потпуности тачна. У контексту односа „чистих“ и „тржишних“ теорија јавног интереса може се уочити нецелисходност потоњих.

Транспоновање тржишно-економских схватања и понашања на политички план па и на читаво друштво у контексту јавног интереса може бити примамљиво за теоретичаре, јер за разлику од не-економских теорија даје једнозначне и лако разумљиве одговоре. Такве теорије су по правилу у потпуности кохерентне, али њихов проблем је што их друштвена стварност демантује. Обрнуто, „чисте“ теорије јавног интереса имају бројне унутрашње противречности, непрецизне су, непотпуне, понекад и метафизичке, али свака од њих успева да објасни барем један део стварности која није редукована само на економски аспект живота.

Будући да се ради о апстрактном појму, правна пракса би требало да у прописима предвиди шта је јавни интерес у области коју уређује односни закон. Прецизно законско прописивање јавног интереса, насупрот садашњем подразумевајућем приступу, омогућило би оном друштву где се јавни интерес схвата као идеал да га почне перципирати као консензус, што доводи на корак од схватања јавног интереса као процедуре у појединачним областима. Очигледна је паралела која се може повући између експлицитног прописивања јавног интереса у прописима са прописивањем људских права последње генерације (право на мир, право на здраву животну средину и др.), која више подсећају на списак жеља него на људско право које ужива заштиту. То међутим не говори о људском праву, већ о томе да се јавни интерес заштите тих људских права још увек на глобалној равни углавном перципира као идеал.

У поглављу Партиципативна демократија и организације цивилног друштва нарочито се показало да се на постојећем нивоу развоја демократије организације цивилног друштва, а посебно удружења, намећу као један од основних инструмената преко којих заинтересована јавност, односно грађани имају могућност да учествују у управљању јавним пословима и утичу на процес доношења одлука, а нарочито на утврђивање и праћење спровођења законодавне и других јавних политика. Урођени и стечени недостаци представничке демократије су таквог карактера да једино организације цивилног друштва, у првом реду удружења из разлога који су предочени – члански карактер, функција скупштине, везани мандат (делегатски положај заступника и других органа управљања, из чега се црпи највиши степен легитимитета), могу служити као демократски алат грађанске партиципације који појединцу стоји на располагању и омогућава учешће у управљању јавним пословима. Начини на које се слобода удруживања и право на учешће грађана у управљању јавним пословима

међусобно преплићу, стварајући нови квалитет у њиховом остваривању на различитим нивоима управљања анализирају се кроз читаво истраживање, а пример партиципативног буџетирања у Бразилу то показује на најбољи могући начин. Комплетан циклус партиципативног буџетирања – од припремних састанака, преко посредовања захтева и интереса грађана, заступања и одбране буџетског предлога пред локалним властима, надзирања спровођења буџета и надзирања јавних радова, спроводио се уз непосредно и одлучујуће учешће удружења. Пракса партиципативног буџетирања показала је да удружења представљају главну покретачку снагу механизма партиципације, али и више од тога. Удружења су неопходан састојак, *conditio sine qua non* партиципативне демократије. Она су једнако неопходна за спровођење процедуре као и за саму суштину процеса. Без удружења нема ни партиципације ни партиципативне демократије.

Као вид посредничке демократије, у партиципативној демократији се уочавају две врсте посредника: први су представници власти (од националног нивоа наниже) „посредници одозго“, а други посредници су представници организација цивилног друштва (најчешће удружења грађана) који заступају интересе грађана пред првим посредницима – представницима власти „посредници одоздо.“ Оваква организација условљена усложњавањем друштвених односа, с једне стране приближава грађане могућности учешћа у управљању јавним политикама, док их са друге стране удаљава од могућности непосредног одлучивања.

Чињеница да организације цивилног друштва постају све значајнији фактор у друштвеном животу и као таква представљају значајан контролни механизам у раду државних институција у контексту јавности рада, транспарентности процедура, критичког преиспитивања дискреционих овлашћења у раду органа јавне управе, позивања на одговорност, као начин укључивања грађана у обликовање и надзор над спровођењем јавних политика истиче се посебно у поглављима Партиципативна демократија и организације цивилног друштва и Слобода удруживања у делу посвећеном ограничавању слободе удруживања, као и у деловима истраживања који обрађују „добро управљање“ и принципе на којима оно почива. Није претерано рећи да пракса партиципативног буџетирања у Бразилу, поред политичке и културне, представља и административну револуцију јер грађани, посредством удружења, директно надгледају активности власти чиме учествују у превенцији корупције.

Транспарентност у раду, као један од полазних принципа доброг управљања, мора се разумети не као принцип, већ као предуслов за било какву смислену сарадњу у управљању јавним пословима. Истовремено, транспарентност у раду представља и важан облик превенције корупције. У том смислу, лице доброг управљања је транспарентност а његово наличје, друга страна медаље, је превенција корупције. Сваки испостављени предлог или захтев за транспарентности рада органа јавне управе, транспарентност процедура, критичко преиспитивање дискреционих овлашћења, позивање на одговорност, поред тога што представља начин укључивања грађана у обликовање и надзор над спровођењем јавних политика истовремено обавља превентивну функцију спречавања или ограничавања коруптивног понашања у раду државних органа. Са тим у директној вези стоји ограничавање слободе удруживања од стране власти, где је реч о злоупотреби права зарад постизања политичких циљева. Анализирани закони не задовољавају минимум демократских критеријума и као такви представљају средство или алат за политичке обрачуне. То се чини у циљу сакривања коруптивних и других незаконитих активности власти, сакривања информација о сопственом функционисању и спречавања јавног срамоћења, и притиску на организације цивилног друштва и са њима повезане ентитете да одустану од својих активности и захтева, или да барем отупе оштрицу критике. Државни системи чији је *modus operandi* политичка корупција су инкомпатибилни са захтевима које упућују *watchdog* организације и организације које се баве заговарањем у области јавних политика и људских права, као и са притиском који се тиме врши на власт. Како системска корупција и ауторитарне тенденције увек иду руку под руку, одлика коруптивних и ауторитарних власти, формално демократских, је да на притисак одговарају притиском или репресијом, те је њихов однос према НВО лакмус за утврђивање праве природе владајућег режима у различитим земљама. Активности различитих GONGO организација у том погледу могу се двојачко перципирати као коруптивни алат и као облик злоупотребе у функцији креирања јавног мњења кроз апологију планираних и спроведених активности власти.

Поједине организације цивилног друштва са деловањем у области људских права, борбе против корупције и заговарања у области јавних политика су *de facto* политички субјекти и на националном и на међународном плану. Прописи „меког права“ – кодекси, смернице, правилници, „беле“ и „зелене“ књиге и др. којима се препоручује укључивање организација цивилног друштва у процес доношења одлука

од најраније фазе говоре о чињеници да су организације цивилног друштва и *de iure* политички субјекти у процесу доношења одлука. Када се томе додају бројне политичке изјаве посвећености, садржане у преамбулама декларација и резолуција најважнијих међународних организација, о неопходности очувања простора за деловање организација цивилног друштва, виталном значају организација цивилног друштва за стабилност и функционисање демократског система и друштва, неопходности изградње правног и институционалног подстицајног оквира за њихово деловање, као и јасно стављени изгледи да ће политичке последице трпети свака држава која се понаша супротно, тада се организације цивилног друштва у одређеним случајевима могу перципирати и као политички фактор и ресурс. Ова околност може имати и добре и лоше стране. Позитивна улога коју организација цивилног друштва тада остварује на јавне политике може ићи директно у корист јавном интересу. Негативни аспект се састоји у могућности инструментализације организације цивилног друштва за чисто политичке циљеве и претварања организације цивилног друштва у оруђе политике.

У поглављу Правни и институционални оквир за учешће у управљању јавним пословима показује се да државе са краћом демократском традицијом имају формално разгранатији институционални оквир за сарадњу са организацијама цивилног друштва, “вештачки” инкорпориран у систем, са циљем да успостави сарадњу и смести је у оквире жељених стандарда. Хиперпродукција институционалних аранжмана за сарадњу са организацијама цивилног друштва у земљама са краћом демократском традицијом, показује да институционални аранжмани сарадње у тим земљама јесу развијенији, али да саме праксе сарадње то нису. Поређење институционалног оквира сарадње јавне управе и организација цивилног друштва Велике Британије са земљама средње и источне Европе, а нарочито са земљама Западног Балкана, јасно показује диспропорцију у броју и опсегу институционалних аранжмана. Након смештања сарадње у жељене оквире, теоретски посматрано, више неће бити потребе за постојањем било каквог институционалног механизма, јер ће свест јавних функционера и јавних службеника о значају сарадње бити на таквом нивоу да ће такви институционално подржани механизми бити сувишни. Потребно је истаћи да се предвиђање будућности, нарочито у друштвеним наукама, не сматра сврсисходном логичком радњом. Уз сав ризик који предвиђање будућности са собом носи, а имајући у виду глобалне трендове сужавања слободе удруживања који точак демократије

окрећу уназад, наведена утопистичка пројекција, иако према законима вероватноће могућа и теоретски исправна, није вероватна.

Партиципативна демократија као концепт савршено пристаје локалном нивоу одлучивања. У том смислу, за сагледавање степена партиципације у једном друштву посматрајући учешће на локалном нивоу одлучивања може се прилично једноставно доћи до закључка има ли партиципације или је нема, као и колики је њен степен и ефекат у друштву. Да је партиципативна демократија веома прикладна и за национални ниво показују примери богатих земаља са демократском традицијом где се организације цивилног друштва не посматрају као конкурент и „нови играч“ у простору традиционално везаном за политичке странке, већ се посматрају као социјална вредност и економски ресурс од кога има користи цело друштво.

С друге стране, партиципативна демократија схваћена као могућност једнаког утицаја на исход одлуке није прикладна за међународне организације, јер циљ међународних организација није партиципација недржавних већ државних актера. Државе су субјекти међународног права са способношћу преузимања права и обавеза, док организације цивилног друштва то нису (и не могу бити, докле год постоји суверенитет држава). Стога се у оквиру међународних организација може говорити само о консултативним аранжманима, а ни у ком случају о могућности партиципације са једнаким утицајем на исход одлука. Ретки изузеци у овом погледу су организације попут *ILO*, која је и формирана са циљем доношења одлука на равноправним основама кроз трипартитни дијалог.

Организације цивилног друштва су у систему УН признате као политички партнер у процесу доношења одлука. На основу анализе консултативних аранжмана, која осликава њихов формални утицај, природа тог партнерства може се сублимирати у једној реченици, као право да се њихов глас чује, али да то право не подразумева право гласа (*voice but not a vote*). То није сасвим у складу са природом и смислом партнерства, јер да би постојало истинско партнерство, оно мора укључивати равноправност то јест једнакост у погледу политичког исхода одлуке, чак и у случају очигледне диспропорције у снази између партнера. Међутим, комбинација правних правила о статусу невладиних организација и бројних политичких изјава посвећености сарадњи и значају невладиних организација на глобалном нивоу, уз изразе крајње забринутости у погледу појаве сужавања простора за њихово деловање, показује

институционално-политички карактер НВО у систему УН, из чега следи су НВО незаобилазни политички фактор са којим се мора рачунати у будућности. Уочљива је диспропорција у пракси УН између формално прописаних правних правила и остваривања неформалне сарадње. Оно што може да забрињава је сарадња и неформални утицај које невладине организације остварују у Савету безбедности, нарочито када се имају у виду компетенције и глобални значај тог органа. Било би од користи да се таква сарадња формализује, и да почива на писаним правним правилима организације УН. Без писаних правила неформална сарадња неминовно води мистификацијама, дискреционим оценама држава чланица и међусобно сукобљеним перцепцијама сврхе сарадње.

Међународне невладине организације су у Савету Европе, као и у УН, политички признате као партнер у управљању јавним политикама, док се Конференција међународних НВО, специјализовано тело Савета Европе, перципира као равноправно политичко тело у оквиру тог система. Политичко признање се, као и код УН, не рефлектује кроз правне аранжмане партиципације невладиних организација у Савету Европе, већ је видљиво у преамбулама одлука и резолуција као и у бројним изјавама политичке посвећености и признања улоге и значаја невладиних организација. Готово исте замерке у погледу природе тог партнерства упућене УН могу се упутити и Савету Европе. УН користи нешто „тврђи“ речник тако да је статус ОЦД у правном смислу назван консултативним, док је у Савету Европе статус из консултативног преименован у партиципативни. Стварне разлике у правним аранжманима невладиних организација између ове две међународне организације не постоје. Пионир правних аранжмана са невладиним организацијама су УН, док их је Савет Европе дословно преузимао, али се не може рећи да их је у суштинском смислу додатно развио. Иако је израз „партиципативни статус“ био критикован, јер у Савету Европе представља исто што и консултативни статус у Уједињеним нацијама, поштено је указати и на питање може ли се у погледу консултативних аранжмана инкорпорирати још неки модел који није до сада опробан. У УН национална невадина организација може имати консултативни статус уколико испуњава одређене услове, док та могућност у Савету Европе не постоји. Обавезе које невладине организације имају када поседују консултативни односно партиципативни статус, већег су обима у Савету Европе него у УН. У Савету Европе обавезе организација са партиципативним статусом стоје у диспропорцији у односу на права која уживају, и у том смислу правни аранжмани за

консултације у УН су више избалансирани. У процесу стицања и повлачења статуса невладиних организација, предност је на страни Савета Европе јер о статусу одлучује Генерални секретар, за разлику од УН где државе чланице имају пресудну улогу, чиме се, макар на папиру, смањује могућност за политизацију. С друге стране, велика предност Савета Европе у односу на УН је боље структурисан институционални оквир сарадње са невладиним организацијама, који се у првом реду огледа кроз рад Конференције међународних невладиних организација. То међународним невладиним организацијама омогућава већу видљивост у Савету Европе, националним институцијама и медијима, и пружа могућност да се чује њихов глас кроз предлоге препорука и резолуција у институционализованом и формализованом дијалогу. Експертски савет (уз Венецијанску комисију) који делује у оквиру Конференције је од посебног значаја за правну теорију и праксу у домену заштите и развоја правила посвећених различитим аспектима слободе удруживања.

Како је указано, организације цивилног друштва су у Савету Европе институционално укључене у дијалог у процесу доношења одлука са другим органима Савета Европе. Према матрици грађанског учешћа Савета Европе која је детаљно анализирана, дијалог је трећи ниво од могућих четири нивоа сарадње. Први ниво сарадње – пружање информација, требало би изједначавати са транспарентношћу и не сматрати га нивоом, већ предусловом за остваривање сарадње. Четврти ниво, партнерство, могуће је евентуално у виду доношења одлука у сарадњи са организацијама цивилног друштва – али не у смислу једнаког утицаја на исход одлуке, већ као облик сарадње схваћене као консултативни аранжман, што је према истој логичкој матрици други ниво учешћа. Може се закључити да је у погледу међународних организација елаборирано институционално учешће организација цивилног друштва уједно и највиши степен сарадње који је могуће достићи.

Најочигледнији пример непостојања могућности једнаког утицаја на исход одлуке су институције Европске Уније. У Европској Унији не постоје правно обавезујући прописи који предвиђају сарадњу са организацијама цивилног друштва, а сарадња ЕУ институција са ОЦД се може пре окарактерисати као волонтаристичка, инструменталистичка и клијентелистичка, него као партнерска. Демократски дефицит институција Европске Уније је њихово инхерентно својство које датира од самог оснивања до данас. У том смислу, илузорно је било очекивати да организације цивилног друштва могу извршити позитиван утицај на смањење урођеног

демократског дефицита ЕУ институција. Заправо, догодило се то да су организације цивилног друштва, у жељи да задрже релевантност, пристале на лобистичка правила игре и постале „НВО предузетници“, и тиме демократско покриће за активности ЕУ институција, као мањи и слабији део европских елитистичких лоби групација. За смислен допринос организација цивилног друштва у ЕУ институцијама, потребно је да се ОЦД врате изворним интересима грађана, и одбаце лобистичке и клијентелистичке односе. Предуслов за то је реформа институција Европске Уније и начина доношења одлука.

Позитивни правни оквир сарадње у процесу придруживања ЕУ показује његову доминантно политичку природу. Историјски посматрано, свака одлука о проширењу ЕУ била је искључиво политичка и није се базирала на испуњавању објективних критеријума владавине права државе кандидата. Међутим, правно довођење у везу процеса интеграција и процеса демократизације друштва условило је да организације цивилног друштва постану политички фактор на националном и ЕУ плану. Тако се инструментализација организација цивилног друштва, која се у оквиру ЕУ врши у сврху дубљих „интерних“ интеграција у ултимативном циљу повећања надлежности ЕУ институција и смањивања надлежности држава чланица, транспоновала на терен спољних односа и спољне политике. У процесу евро-интеграција преговоре води држава, то јест њена влада, у име и за рачун целог друштва, и на њој је искључиви терет одговорности за успех или неуспех тог процеса. Организације цивилног друштва у овом процесу немају никакву одговорност изузев оне претпостављене да делују у јавном интересу. ЕУ је јасно дала до знања да ће финансирање из иностранства организација цивилног друштва сасвим или у највећој мери престати са чланством државе у ЕУ, чиме се доводи у питање одрживост великог броја најактивнијих и највидљивијих организација у процесу евро-интеграција, зависних од такве врсте помоћи. Стога, може се закључити да је најснажнијим организацијама цивилног друштва са Западног Балкана у интересу да процес преговарања траје што је могуће дуже, па је питање је да ли у процесу преговарања код њих превладава јавни интерес над њиховим партикуларним интересима или је ствар обрнута. Политичка инструментализација тема као што су људска права или борба против корупције, од којих зависи морални и суштински опстанак једног друштва, дугорочно замагљује слику инхерентних моралних начела која стоје иза и изван наведених подручја као

њихова надградња у метафизичком и трансценденталном значењу и шаље декадентну и опасну поруку да апсолутно све може бити предмет трговине.

СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Књиге, чланци и монографије

1. Аврамов, Смиља: *Цивилно друштво и невладине организације*, Београд, Нова Европа, 2006.
2. Аврамов, Смиља; Крећа, Миленко: *Међународно јавно право*, Београд, Савремена администрација, 1999.
3. Almond, Gabriel; Verba, Sidney: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, New York, Princeton University Press, 1963.
4. Anheier, K. Helmut; Toepler, Stefan: *International Encyclopedia of Civil Society*, Regina List (Eds), New York, Springer, 2010.
5. Aragonés, Enriqueta; Sanchez-Pages, Santiago: A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre, *European Economic Review*, 53 (1), 2009.
6. Batchis, Wayne: Citizens United and the Paradox of "Corporate Speech": From Freedom of Association to Freedom of The Association, 36, *N.Y.U. Review of Law & Social Change*, 5, 2012.
7. Banchoff, Thomas; Smith, P. Mitchell: *Legitimacy and the European Union, The contested polity*, London, Routledge, 1999.
8. Беговић, Борис; Лабус, Мирољуб; Јовановић, Александра: *Економија за правнике*, Београд, ПФУБ Издавачки центар, 2008.
9. Вежован, Гојко: *Civilno društvo*, Zagreb, Nakladni zavod Globus, 2004.
10. Bell A. Daniel; Coicaud, Jean-Marc: *Ethics in action, The ethical challenges of international human rights nongovernmental organisations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
11. Beramendi Virginia; Ellis, Andrew; et al.: *Direct Democracy – International IDEA Handbook*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.
12. Behn, R. D.: *Rethinking democratic accountability*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2001.
13. Бобио, Норберто: *Будућност демократије*, Београд, Филип Вишњић, 1990.
14. Vozeman, B.: *Public values and public interest - Counterbalancing economic individualism*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2007.

15. Bozeman, B.: Public-value failure. When efficient markets may not do., *Public Administration Review*, 62 (2), 2002.
16. Bojinović Fenko, Ana; Urlić, Ana: Political Criteria vs. Political Conditionality: Comparative analysis of Slovenian and Croatian European Union accession processes, *Croatian International Relations Review, Institute for Development and International Relations*, CIRR XXI (72), 2015.
17. Börzel, A. Tanja: *Coping with accession to the European Union, New Modes of Environmental Governance*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2009.
18. Братковић, Александар; Мацура, Александар; et al.: *Књига препорука Националног Конвента о Европској Унији 2014/2015*, Београд, Европски покрет у Србији, 2015.
19. Buergenthal, Thomas: *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, Zagreb, Hrvatski Helsinški odbor za ljudska prava, Constitutional and Legislative Policy Institute, 1997.
20. Vedder, Anton; Collingwood, Vivien; et al.: *NGO Involvement in International Governance and Policy: Sources of Legitimacy*, Leiden, Boston, Martinus Nijhof, 2007.
21. Van Schendelen, Rinus: *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002.
22. Viladrich, Anahí; Thompson, A. Andrés: Women and philanthropy in Argentina: from the society of beneficence to Eva Perón, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 7, No. 4, *Women and Philanthropy*, Springer, 1996.
23. Vosyliūtė, Lina; Conte, Carmine: *Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants*, Research Social Platform on Migration and Asylum (ReSOMA), Final Synthetic Report, June 2019.
24. *Водич за примену Закона о удружењима*, Београд, Грађанске иницијативе, 2009.
25. Вујадиновић, Драгица: *Цивилно друштво и политичке институције - Србија у вртлогу промена*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009.
26. Galenson, Walter: *The world's strongest trade unions: the Scandinavian Labor Movement*, Westport, Quorum Books, 1998.
27. Gerring, John; Thacker, C. Strom: *A Centripetal Theory of Democratic Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

28. Гоати, Владимир: *Транзиције и институције*, Београд, Центар за економска истраживања, 2002.
29. Дал, Роберт: *Демократија и њени критичари*, Подгорица, ЦИД, 1999.
30. Дал, Роберт: *Дилеме плуралистичке демократије*, Београд, БИГЗ, 1994.
31. Dahl, A. Robert: *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998.
32. Dewey, John: *The Public and Its Problems An Essay in Political Inquiry*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2012.
33. Diamond, Larry; Gunther, Richard: *Political Parties and Democracy*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University press, 2001.
34. Димитријевић, В.; Пауновић, М.: *Људска права*, Београд, Београдски центар за људска права, 1997.
35. *Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-Governmental Organizations*, Discussion Draft, prepared for the World Bank by The International Center for Not-for-Profit law, 1997.
36. Durrenberger, E. Paul; Karaleah S. Reichart: *The Anthropology of Labor Unions*, Boulder, Colorado, University Press of Colorado, 2010.
37. Ђорђевић, Јован: *Уставно право*, Београд, Савремена администрација, 1976.
38. Ebrahim, A.: Accountability myopia: Losing sight of organizational learning, *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, 34(1), 2005.
39. Edwards, M.; Hulme, D.: Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations, *World Development*, Vol. 24, Issue 6, 1996.
40. Елијаде, Мирчеа: *Историја веровања и религијских идеја – Од каменог доба до Елеусинских мистерија*, Београд, Просвета, 1991.
41. Живановић, Тома: *Синтетичка филозофија права–књига. I*, Београд, Службени лист Србије, 1997.
42. Zittel, Thomas; Fuchs, Dieter: *Participatory Democracy and Political Participation: Can participatory engineering bring citizens back in?*, London and New York, Routledge/ECPR studies in European political science, 2007.
43. *Израда прописа и законодавни процес у Републици Србији*, Варшава, ОЕБС, 200/2011 УА, 2011.
44. *Јавне расправе: Учешће грађана у процесима креирања политика*, Београд, ЦРТА, 2018.
45. Јакшић, А: *Европска конвенција о људским правима – коментар*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду, 2006.

46. Јовановић, Милан: Уставна ограничења за злоупотребу демократије, *Уставно ограничење слободе удруживања, Зборник радова*, Београд, Уставни суд Републике Србије, 2010.
47. Jordan, Lisa; Van Tuijl, Peter, *NGO Accountability Politics, Principles and Innovations*, London, Earthscan, 2006.
48. Jørgensen, Knud Erik: *The European Union and International Organizations*, London, Routledge, 2009.
49. Kaiser, Wolfram; Elvert, Jürgen: *European Union Enlargement, A comparative history*, London and New York, Routledge, 2004.
50. Канингам, Френк: *Теорије демократије, Критички увод*, Београд, Филип Вишњић, 2002.
51. Картаг-Одри, Агнеш: Слобода удруживања и њено ограничење, *Уставно ограничење слободе удруживања, Зборник радова*, Београд, Уставни суд Републике Србије, 2010.
52. Keane, John: *Global Civil Society?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
53. Keane, John: *Civil society and the state: new european perspectives*, London and New York, Verso, 1988.
54. Kearns, K. P.: *Managing for accountability: Preserving the public trust in nonprofit organizations*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1996.
55. Kelsen, Hans: *Principles of International Law, Revised* and Edited by Robert W. Tucker, 2nd edition, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1966.
56. Kendall, Jeremy: The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s Whys and wherefores, *Civil Society Working Paper 2*, 2000.
57. Комисија за израду грађанског законика, *Преднацрт Грађански законик Републике Србије*, Пета књига, Општи део, Генерални секретаријат Владе, Београд 2013.
58. Komori, Teruo; Wellens, Karel: *Public Interest Rules of International Law*, Aldershot, Hampshire, Ashgate Publishing Limited, 2009.
59. Kohler-Koch, Beate: Civil Society and the European Union, in book *International Encyclopedia of Civil Society*, Anheier H.K.; Toepler S. (eds), 2010.
60. Kohler-Koch, Beate; Quittkat, Christine: What is civil society and who represents civil society in the EU? Results of an online survey among civil society experts, *Journal Policy and Society*, Volume 28, Issue 1, 2009.

61. Коштуница, Војислав: *Угрожена слобода: политичке и правне расправе*, Београд, Институт за филозофију и друштвену теорију „Филип Вишњић“, 2002.
62. Кулић, Живко; Радуловић, Славиша: *Колективним уговором до достојанственог рада*, Београд, Савез самосталних синдиката Србије, 2013.
63. Lawson, Edward; Bertucci, Mary Lou: *Encyclopedia of Human Rights*, Washington DC, Taylor and Francis, 1996.
64. Lewin, Leif: *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
65. Lindblom, Anna-Karin: *Non-Governmental Organisations in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
66. Lindenberg, M.; Bryant, C.: *Going global: Transforming relief and development NGOs*, London, Kumarian Press, 2001.
67. Радомир Лукић: *Политичке странке*, Београд, Научна књига, 1981.
68. Malena, Carmen: Good Governance and Civil Society, CIVICUS Participatory Governance Program, Stoneham, QC, Canada. in book *International Encyclopedia of Civil Society*, Anheier H.K.; Toepler S. (eds), 2010.
69. Марковић, Ратко: *Уставно право и политичке институције*, Београд, Службени гласник, 1999.
70. Маровић, Јована; Стефановски, Иван; et al.: *Comparative Study Civil Society in the Western Balkans: Involvement in the EU Accession Negotiation and EU Integration Processes from Initiatives to a Structured Dialogue*, The Balkan Trust for Democracy, Београд, ЦРТА, 2019.
71. Мил, Џон Стјуарт: *О слободи*, Београд, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Београду, 2007.
72. Миловановић, Добросав; Ненадић, Немања; et al., *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, Београд, GIZ, 2012.
73. Милосављевић, Богољуб: *Грађанско учеиће на локалном нивоу, Анализа правног оквира и политике у Србији и другим европским земљама*, Београд, СКГО, 2006.
74. Милосављевић, Богољуб: *Увод у теорију уставног права*, Београд, Службени гласник, 2011.
75. Mink, Júlia: *Standing and operational space of non-governmental organisations (NGOs) in contributing to respecting and promoting fundamental rights in EU Member States*, Hungary, European Union Agency for Fundamental Rights, 2017.

76. Митровић, Милован; Бован, Саша: *Основи социологије и социологија права*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду, 2012.
77. Nanz, P.; Steffek, J.: *Assessing the Democratic Quality of Deliberation in International Governance: Criteria and Research Strategies*, *Acta Politica*, 2005.
78. Nanz, P.; Steffek, J.: *Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance*, in book *Civil society participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2008.
79. *Народна иницијатива у фиоци: Анализа колективног учешћа грађана у процесу доношења одлука*, Београд, ЦРТА, 2018.
80. *Спровођење јавних слушања у Народној скупштини*, Народна скупштина
81. Ненадић, Боса: *Уводна реч, Уставно ограничење слободе удруживања*, *Зборник радова*, Београд, Уставни суд Републике Србије, 2010.
82. Nylen, R. William: *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brasil*; Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2003.
83. Павловић, Вукашин: *Цивилно друштво и демократија*, Београд, Службени гласник, 2009.
84. Pateman, Carole: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
85. Пауновић, Жарко: *Невладине организације*, Београд, Службени гласник, 2006.
86. Prügl, Elisabeth; Thiel, Markus: *Diversity in the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
87. Putnam, Robert D.; Pharr, J. Susan; Dalton, J. Russell: *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton, Princeton University Press, 2000.
88. Рачић, Обрад; Димитријевић, Војин: *Међународне организације*, Београд, Савремена администрација, 1980.
89. Reese-Schäfer, W., *Civilno društvo i demokracija*, Zagreb, *Politička misao*, Vol. XLI, br. 3, 2004.
90. *Report and analysis with recommendations from public hearing workshops*, Final Report, UNDP, 2015.
91. Riedel, Manfred: *Društvo, građansko*, Split, Pogledi, 1988.
92. Русо, Жан Жак: *Друштвени уговор*, Београд, Филип Вишњић, 1993.

93. Salamon, Lester M.; Anheier K. Helmut: *The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1, 1996.*, *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, no. 19. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1996.
94. Salamon, Lester M.; Helmut K. Anheier: *In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification*, *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, no. 3. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.
95. Selznick, Philip.: *The moral commonwealth: Social theory and the promise of community*, Berkeley/Los Angeles/California: University of California Press, 1992.
96. Smith, Barbara: *Polish Civil Society Adapting to New Pressures*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies, 2018.
97. Стојановић, Д. М.: *Основна права човека, људска права и слободе у уставима европских држава*, Ниш, Правни факултет Универзитета у Нишу, 1989.
98. Shaw, Martin: *Civil Society and Global Politics: Beyond a Social Movements Approach*, Millenium, *Journal of International Studies*, 1994.
99. Sands, Philippe; Klein, Pierre: *Bowett's Law of International Institutions*, 5th edition, London, Sweet & Maxwell, 2001.
100. Schermers, Henry; Blokker, Niels: *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, Leiden Boston, Brill/Nijhoff Publishers, 2011.
101. Schneider, J. Christina: *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
102. Schumpeter, A Joseph: *Socijalizam i demokracija*, Zagreb, Globus, 1981.
103. Тејлор, Чарлс: *Призивање грађанског друштва*, Београд, Београдски круг, 2000.
104. Tomas, Clive S.: *Political Parties and Interest Groups, Shaping Democratic Governance*, Boulder, Colorado and London, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2001.
105. Тркуља, Јовица: *Дефицити српске легислативе о слободи удруживања, Уставно ограничење слободе удруживања, Зборник радова*, Београд, Уставни суд Републике Србије, 2010.
106. *The Deakin Commission Report*, UK, Commission on the Future of Voluntary Sector, 1996.
107. *Building the Future Together*, UK, Labor Party, 1997.
108. UNODC, *Global Study on Smuggling of Migrants*, United Nations publication, 2018.

109. Урдаревић, Бојан: Слобода синдикалног удруживања као основно колективно право запослених, *Гласник права* бр. 2/2016, УДК: 349.2.
110. Fazi, E.; Smith, J.: *Civil dialogue: making it work better*, Bruxelles, Study commissioned by the Civil Society Contact Group, 2006.
111. Florini, M. Ann: *The Third Force, The rise of Transnational Civil society*, Washington DC, Carnegie Endowment, 2000.
112. Frankish, C. James; Kwan, Brenda et al.: Challenges of Citizen Participation in Regional Health Authorities, *Social Science & Medicine*, 54, May 2002.
113. Friedrich, Dawid: Old Wine in New Bottles? The Actual and Potential Contribution of Civil Society Organisations to Democratic Governance in Europe, *RECON Online Working Papers*, 08, 2007.
114. Habermas, Jurgen: *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1996.
115. Хегел, Фридрих: *Основне црте филозофије права*, Сарајево, Веселин Маслеша, 1964.
116. Heins, Volker: *Nongovernmental Organizations in International Society Struggles over Recognition*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2008.
117. Hirst, Paul: *Associative Democracy – New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge, Polity Press, 1994.
118. *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*, Luxemburg, European Agency for Fundamental Rights, 2018.
119. Campbell, R.H.: Alan Smith: *An inquiry into the nature and causes of the Wealth of nations*, Oxford, Clarendon Press, 1976.
120. C. B. Macpherson: *The Life and Times of Liberal Democracy*, New York, Oxford University Press, 1977.
121. C. E. Cochran; The politics of interest: Philosophy and the limitations of the science of politics, *American Journal of Political Science*, 25 (4), 1973.
122. C. E. Cochran: Political Science and “The Public Interest”, *The Journal of Politics*, Vol. 36, No. 2, The University of Chicago Press, 1974.
123. Cole, G.D.H.: *Self-Government in Industry*, London, G. Bell And Sons, 1918.
124. Chandler, David: *Constructing Global Civil Society - Morality and Power in International Relations*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2004.
125. Штајнер, Јирг: *Основи делиберативне демократије, Емпиријско истраживање и нормативне импликације*, Београд, Службени гласник, 2015.

Интернет извори

1. Тадић, Љубомир: Социјализам и цивилно друштво (тезе), <http://druzboslovne-razprave.org/clanek/pdf/1987/5/23/>
2. Centre for Civil Society, London School of Economics: What is civil society? 2004, <http://www.lse.ac.uk/CCS/home.aspx>
3. Петровић, Ирена: Цивилно друштво у Србији: анализа класне основе; https://www.researchgate.net/publication/320186109_Civil_society_in_Serbia_Analysis_of_the_class_basis/fulltext/59d386294585150177f95f53/Civil-society-in-Serbia-Analysis-of-the-class-basis.pdf
4. ОБС, Улога цивилног друштва у превенцији и спречавању насилног екстремизма и радикализације који воде у тероризам, Беч, 2018, https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/412619_0.pdf;
5. <https://www.apa.org/international/united-nations/acronyms.pdf>
6. КСЦД <https://www.civilnodrustvo.gov.rs/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE-%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%B2%D0%B8%D1%81/%D1%86%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%B4%D1%80%D1%83%D1%88%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D1%86%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%B4%D1%80%D1%83%D1%88%D1%82%D0%B2%D0%BE.78.html>
7. ICNL <https://www.icnl.org/resources/library/fact-sheet-non-governmental-organizations-ngos-in-the-united-states>;
8. Ured za udruge <https://udruge.gov.hr/o-uredu/9>
9. INTERPOL <https://www.interpol.int/Who-we-are/What-is-INTERPOL>
10. ICRC <https://www.icrc.org/en/who-we-are/movement>
<https://www.icrc.org/en/document/icrc-appeal-fund-its-operations-2020>
11. Amnesty International <https://www.amnesty.org/en/>
12. World Wide Fund for Nature http://assets.worldwildlife.org/financial_reports/37/reports/original/WWF-AR2019-FINALPAGES.pdf?1582917951&_ga=2.197780847.1327835912.1599306064-1058099328.1599306064

13. Exerts from: Pateman, Carole: Participation and Democratic Theory, https://is.muni.cz/el/1423/podzim2016/POL401/um/Pateman_Dahl.pdf;
14. Phillips, Anne; Medearis, John: The Political Theory of Carole Pateman, Association News https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/478087B9095F8040CAD18D9217B36AA4/S1049096510001629a.pdf/profile_the_political_theory_of_carole_pateman.pdf
15. Edelman Trust Barometer https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-02/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf
16. Goldfrank, Benjamin: The Fragile Flower of Local Democracy: A Case Study of Decentralization/ Participation in Montevideo, Politics and Society, 30, March 2002, https://www.researchgate.net/publication/240698092_The_Fragile_Flower_of_Local_Democracy_A_Case_Study_of_DecentralizationParticipation_in_Montevideo/link/54f8775a0cf2ccffe9df343c/download
17. Takao, Yasuo: Participatory Democracy in Japan's Decentralization Drive, Asian Survey, 38, October 1998, <https://online.ucpress.edu/as/article/38/10/950/23530/Participatory-Democracy-in-Japan-s>
18. Kohl, Benjamin: Stabilizing Neoliberalism in Bolivia: Popular Participation and Privatization, Political Geography, 21, May 2002 https://www.researchgate.net/publication/228601570_Stabilizing_neoliberalism_in_Bolivia_Popular_participation_and_privatization
19. Keohane, O. Robert: Global Governance and Democratic Accountability, 2002. https://www.researchgate.net/publication/228582436_Global_Governance_and_Democratic_Accountability
20. Emmett, Tony: Beyond Community Participation? Alternative Routes to Civil Engagement and Development in South Africa, Development Southern Africa, 17/4, 2000, https://www.researchgate.net/publication/227610520_Beyond_community_participation_Alternative_routes_to_civil_engagement_and_development_in_South_Africa;
21. Fung, A., Wright, E.O., Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance, Politics and Society, 26, 2001. <https://static1.squarespace.com/static/5ce018c4d711f30001ff4dab/t/5ce0b04f306d590001c4699c/1558229072077/FungDeepDemocPS.pdf>
22. Рапајић, М. Милан: Економска и социјална права у Уставу Србије, <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0550-2179/2015/0550-21791501273R.pdf>

23. Милетић, С. Исидора: Правни транспланти и Устав од 1888, <http://www.alanwatson.org/isidora.pdf>
24. Грански синдикат просветних радника Србије Независност. <https://gsprs-nezavisnost.org.rs/istorijat-sindikata/>
25. Велики речник <https://velikirecnik.com/2016/10/03/asocijacija/>
26. Речник санскрит <http://sanskritdictionary.com/go%E1%B9%A3%E1%B9%ADh%C4%AB/74901/1> ; <http://sanskritdictionary.com/go%E1%B9%A3%E1%B9%ADh%C4%AB/74901/1> ;
Literary Sources: mahābhārata, v , 1536
27. ECNL <https://ecnl.org/hungarian-law-on-the-transparency-of-organisations-supported-from-abroad-what-is-at-stake/>
28. Gloeckner, Erin.; Foreign Agent Registration & Funding Restrictions for NGOs, чланак на <https://nonprofitrisk.org/resources/articles/foreign-agent-registration-funding-restrictions-for-ngos/>
29. Data Protection Standards for Civil Society Organisations, ECNL, 2018. <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/01/Data-Protection-Standards-for-CSOs.pdf>
30. The United States Department of Justice: <https://www.justice.gov/nsd-fara/frequently-asked-questions>
31. Green, Lloyd: NGO Disclosure in Ukraine, 2017, <https://www.newpathway.ca/ngo-disclosure-ukraine/>
32. NED <https://www.ned.org/about-the-national-endowment-for-democracy>
33. Naím., Moisés: Democracy's Dangerous Impostors, Washington post, 2007. <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/20/AR2007042001594.html>
34. Financial Action Task Force 30 Years [https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF30-\(1989-2019\).pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF30-(1989-2019).pdf)
35. Fondacija Tijana Jurić <https://tijana.rs/kazna-doživotnog-zatvora/>
36. GRECO Извештај четвртог круга евалуације „Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце“ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35c>
37. Агенција за спречавање корупције, Јавне расправе и доношење закона по хитном поступку <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/04/Hitan-postupak-i-javne-rasprave-final-.pdf>

38. Повереник за информације од јавног значаја <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/799-saoptenje-za-javnost-26082009.html>
39. Београдска отворена школа, Цивилно друштво и креирање јавних политика у процесу европских интеграција: Студија случаја јавних расправа у Црној Гори и Србији, 2016, <http://www.bos.rs/ei/uploaded/Studija.pdf>
40. Транспарентност Србија, Јавне расправе у Републици Србији – Анализа правног оквира и праксе, <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/component/content/article?id=287:javne-rasprave-u-republici-srbiji-analiza-pravnog-okvira-i-prakse>
41. Спровођење јавних слушања у Народној скупштини, <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/brochures/Javna%20slusanja%20SRB%20za%20Web.pdf>
42. The Compact, The Coalition Government and civil society organisations working effectively in partnership for the benefit of communities and citizens in England https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61169/The_20Compact.pdf
43. Републичка изборна комисија <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/8230/broj-biraca.php>
44. Italian Ministerial Committee for Human Rights – CIDU, www.cidu.esteri.it
45. 48. UK Office for Civil Society <https://www.gov.uk/government/organisations/office-for-civil-society>
46. Compact Voice <http://www.compactvoice.org.uk/>
47. Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva <https://zaklada.civilnodrustvo.hr/>
48. Савјет за развој цивилнога друштва <https://udruga.gov.hr/savjet-za-razvoj-civilnoga-drustva/120>
49. Савјет за сарадњу државних органа и невладиних организација http://www.gov.me/naslovna/Savjetodavna_tijela/Savjet_za_saradnju_organa/
50. Стратегија цивилног друштва Владе Уједињеног краљевства https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/732765/Civil_Society_Strategy_-_building_a_future_that_works_for_everyone.pdf
51. Response on Advisors' Report to the President of the 60th General Assembly on the Relationship between Member States and Non-Governmental Organizations <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31757>

52. UN Security Council Working Methods, Arria-Formula Meetings:
<https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php>
53. Paul, James: NGOs and the Security Council, Global Policy Forum, 2004.
<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/185/40406.html>
54. List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2018; <https://undocs.org/E/2018/INF/5>
55. Resolution Res(51)30 F - Relations with International Organisations, both Intergovernmental and Non-governmental
<https://dispatch.coe.int/?home=wcd.coe.int&home=wcd.coe.int&p&Ref=Res%2851%2930&Language=lanEnglish&Ver=F&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>
56. Статут Совета Европе, ETC 1, 5.V.1949. <https://rm.coe.int/1680306052>
57. Resolution Res(72)35 - On relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations - Rules for consultative status
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804bb46c
58. Resolution Res(93) 38 - On relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804d21f8
59. Rapporteur on Relations between the Council of Europe and NGOs, RAP-ONG(2002)1-rev
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e1a72
60. Resolution Res (2003)8 Participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe.
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805de70b
61. Information Documents SG/Inf(2016)16, Implementation of Committee of Ministers' Resolution Res(2003)8 on participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806452ed
62. Resolution Res(2003)9 Status of partnership between the Council of Europe and national non-governmental organisations
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805de633
63. Resolution Res(2005)47on committees and subordinate bodies, their terms of reference and working methods;
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d91ee

64. Madrid Declaration (2009), CM(2009)50-final
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d1277
65. Human Rights Committee Road Map for 2018 – 2020, <https://rm.coe.int/action-plan-hr-committee-2018-2020-revised-june-2018/16808b3a82>
66. Democracy, Social Cohesion and Global Challenges Committee Road Map for 2018 – 2020, <https://rm.coe.int/action-plan-democracy-english-2018-2020/1680772f8f>
67. Education and Culture Committee Road Map for 2018 – 2020 <https://rm.coe.int/action-plan-education-and-culture-committee-2018-2020-en/1680768118>
68. Statutes „INGO Service“ Association
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168045b1ec>
69. EESC <https://www.eesc.europa.eu/>
70. European foundation <https://europeanfoundation.org/the-eesc-and-cor-should-be-abolished/>
71. European Parliament <http://www.europarl.europa.eu>
72. European Union, Integrated Financial Reporting Package Overview, Financial year 2017. 2018. <https://europa.eu/!hK34QQ>
73. Report from the Commission on the application in 2016 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52017DC0738>
74. European citizens initiative https://europa.eu/citizens-initiative-forum/blog/european-citizens-initiative-2020-flexible-timeline-simplified-registration-straightforward_en
75. Извештаји о напретку Србије од 2005. године: Извештај Европске Комисије о напретку Србије за 2014. годину, Извештај Европске Комисије о напретку Србије за 2015. годину, Извештај Европске Комисије о напретку Србије за 2016. годину, Саопштење о политици проширења Европске уније за 2016. годину, Извештај Европске Комисије о напретку Србије за 2017. годину, Извештај ЕК о напретку Србије за 2018. годину, Извештај ЕК о напретку Србије за 2019. годину.
<https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>
76. Национални Конвент о Европској Унији <http://arhiva.eukonvent.org/downloads2/08-nkeu.pdf> ; <http://eukonvent.org/nacin-rada-nkeu/>
77. U4 Anticorruption Resource Center <https://www.u4.no/about-u4>

78. Ревидирани Акциони План за Поглавље 23
<https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-22072020.php>
79. Пајванчић, Маријана: Јавно слушање – облик непосредног учешћа грађана у контроли власти, 2016. <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0350-8501/2016/0350-85011674021P.pdf>
80. Стратегија на Владата на Република Македонија за соработка со и развој на граѓанскиот сектор 2018 –2020
<https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/Strategija%202018%20-%202020%20usvoena%209%2010%202018.pdf>
81. Акциски план за спроведување на Стратегијата на Владата на Република Македонија за соработка со и развој на граѓанскиот сектор 2018–2020
<https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/Akciski%20plan%202018-2020%20usvoen%209%2010%202018.pdf>
82. Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2007.–2011 godine; Hrvatska, <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/nacionalna-strategija-stvaranja-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnoga-drustva/nacionalna-strategija-stvaranja-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnoga-drustva-2006-2011/275>
83. Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2012. do 2016. godine; Hrvatska <http://www.europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Nacionalna%20strategija%20civilno%20dru%20%A1tvo.pdf>
84. Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2017. do 2021. godine; Hrvatska, <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/nacionalna-strategija-stvaranja-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnoga-drustva/nacionalna-strategija-stvaranja-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnoga-drustva-od-2017-do-2021-godine/3676>
85. Стратегија унапрјеђења подстицајног окружења за дјеловање НВО 2018-2020.
<https://www.nvo.gsv.gov.me/biblioteka/strategije-i-akcioni-planovi?alphabet=lat>
86. Стратегија сарадње Владе Црне Горе и невладиних организација 2009-2011
<https://predsjednik.gov.me/biblioteka/izvjestaji?alphabet=cyr&AccessibilityFontSize=default&pageIndex=70>
87. Стратегија развоја невладиних организација у Црној Гори 2014-2016 са пратећим акционим плановима.

<https://predsjednik.gov.me/biblioteka/izvjestaji?alphabet=cyr&AccessibilityFontSize=default&pageIndex=70>

88. Повеља Организације уједињених нација,

https://www.tuzilastvorz.org.rs/upload/Regulation/Document_sr/2016-05/povelja_un_lat.pdf

Правни извори

Устави:

1. Устав Републике Србије из 2006. године („Сл. гласник РС“, број 98/2006)
2. Устав Савезне Републике Југославије („Сл. лист СРЈ“, број 1/92)
3. Устав Републике Србије из 1990. године („Службени лист РС”, број 1/90)
4. Устав Холандије из 2018. године
5. Устав Лихтенштајна из 2003. године
6. Устав Хрватске из 1990. године
7. Устав Црне Горе из 2007. године, допуњен амандманима из 2013. године
8. Устав Италије из 1947. године
9. Устав Пољске из 1997. године
10. Устав Белорусије од 1994. године са изменама и допунама од 1996. и 2004. године

Домаћи прописи:

1. Закон о удружењима („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 - др. закон)
2. Закон о фондацијама и задужбинама („Сл. гласник РС“, бр. 88/2010, 99/2011 - др. закон и 44/2018 - др. закон)
3. Закон о политичким странкама ("Сл. гласник РС", бр. 36/2009 и 61/2015 - одлука УС)
4. Закон о Агенцији за борбу против корупције („Сл. гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 - одлука УС, 67/13 - одлука УС, 112/13 - аутентично тумачење, 8/15 - одлука УС и 88/19)
5. Закон о спречавању корупције, („Сл. гласник РС“, бр. 35/19 и 88/19)

6. Закон о државним службеницима („Сл. гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - испр., 83/05 - испр., 64/07, 67/07 - испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18)
7. Закон о запосленима у јавним службама („Сл. гласник РС“, бр. 113/17, 95/18 и 86/19) члан 19.
8. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. закон)
9. Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације („Службени лист ФНРЈ“, бр. 86/1946 и 105/1947)
10. Закон о Уставном суду, чл. 80., 81. и 81а („Службени гласник РС“ бр. 109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС, 103/15 и 40/15 др. закон)
11. Закон о привредним друштвима („Сл. гласник РС“, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018 и 91/2019).
12. Закон о порезу на добит правних лица ("Сл. гласник РС", бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 - др. закон, 142/2014, 91/2015 - аутентично тумачење, 112/2015, 113/2017, 95/2018 и 86/2019)
13. Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи („Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 70/2007)
14. Закон о потврђивању Додатног протокола Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти („Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 8/2018)
15. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18.)
16. Закон о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС“, бр. 48 /94, 11/98).
17. Кривични законик („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72 /09, 111/ 09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35 /19)
18. Закон о државној управи („Службени гласник РС“ бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. Закон)
19. Закон о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС“, број 30/2018),
20. Закон о народној скупштини („Службени гласник РС“, број 9/2010)
21. Закон о лобирању („Сл. гласник РС“ бр. 87/18 и 87/19 – др. закон)

22. Пословник Владе („Службени гласник РС“, бр. 61 од 18. јула 2006 - пречишћен текст, 69 од 18. јула 2008, 88 од 28. октобра 2009, 33 од 18. маја 2010, 69 од 24. септембра 2010, 20 од 25. марта 2011, 37 од 31. маја 2011, 30 од 2. априла 2013, 76 од 22. јула 2014, 8 од 8. фебруара 2019 - др. уредба).
23. Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС“, број 8 /2019)
24. Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења („Службени гласник РС“, број 16/2018)
25. Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Сл. гласник РС“, бр. 8/19)
26. Уредба о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05-исправка, 101/07 и 65/08)
27. Смернице за учешће организација цивилног друштва у процесу доношења прописа („Службени гласник РС“, број 90/14),
28. Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа („Сл. гласник РС“, бр. 8/20)
29. Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта и закона и других прописа и аката („Службени гласник РС“, број 51/2019).
30. Одлука о накнадама за послове регистрације и друге услуге које пружа Агенција за привредне регистре ("Сл. гласник РС", бр. 119/2013, 138/2014, 45/2015, 106/2015, 32/2016, 60/2016, 75/2018, 73/2019, 15/2020 и 91/2020)
31. Статут града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 39/2008, 6/2010 и 23/2013, „Сл. гласник РС“, бр. 7/2016 - одлука УС и „Сл. лист града Београда“, бр. 60/2019)
32. Статут града Крагујевца („Службени лист града Крагујевца“, бр. 3/02, 2/06, 3/08 и 9/08)
33. Одлука Одбора за европске интеграције Народне скупштине Републике Србије о поступку разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора Републике Србије Европској Унији (бр.02-1864/14)
34. Закључак Владе којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању

Републике Србије Европској Унији („Службени гласник РС“, бр. 84/13, 84/14 и 71/15)

35. Одлука о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској Унији („Службени гласник РС“, бр. 84/13, 86/13, 31/14, 79/14 и 92/15)

Уједињене нације

1. Међународни пакт о грађанским и политичким правима, УН, Резолуција 2200 А(XXI) 1966, у примени од 1976. („Службени лист СФРЈ“, бр. 7/1971)
2. Међународна конвенција о економским, социјалним и културним правима, УН, Резолуција 2200 А(XXI) 1966, у примени од 1976. („Службени лист СФРЈ-Међународни уговори“, бр. 7/71)
3. Међународна конвенција о укидању свих форми расне дискриминације, УН Резолуција 2106 (XX) 1965 на снази од 1969. године, („Службени лист СФРЈ“, број 31/67)
4. Конвенција бр. 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права („Службени лист ФНРЈ“ број 9/1958) (ILO Convention on Freedom of Association and Protection of the Right to Organize) (1948, No. 87)
5. Конвенција о укидању свих форми дискриминације жена, УН Резолуција 34/180, 1979. у примени од 1981., („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“ број 11/81)
6. Конвенција о правима детета, УН Резолуција 44/25, 1989, на снази од 1990., („Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 15/90 и „Службени лист СРЈ - Међународни уговори“, бр. 4/96 и 2/97)
7. Конвенција о правима особа са инвалидитетом, УН Резолуција А/RES/61/106, у примени од 2007., („Службени гласник РС - Међународни уговори“, бр. 42/2009)
8. Међународна конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица, УН Резолуција 45/158, 1990.
9. Конвенција о статусу избеглица УН Резолуција 429 (V), 1950, на снази од 1954, („Службени лист ФНРЈ – међународни уговори и други споразуми“, број 7/60.)
10. Конвенција о правном положају лица без држављанства, Резолуција 526 А(XVII), 1954, („Сл. лист ФНРЈ - Међународни уговори и други споразуми“, бр. 9/59)

11. Универзална декларација о људским правима, УН, А/RES/217, 1948
12. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) , Treaty Series , vol. 2161, (1998)
13. Arrangements and Practices for the Interaction of Non-Governmental Organizations in All Activities of the United Nations System, A/53/170, 10 July 1998
14. UN Evaluation Reports, Thematic Evaluation of WFP–NGO Partnerships, 20 December 1999
15. UN Human Rights Council, Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment, 9 October 2013, A/HRC/RES/24/21
16. UN Human Rights Council, The rights to freedom of peaceful assembly and of association, 8 October 2013, A/HRC/RES/24/5
17. UN Human Rights Council, The rights to freedom of peaceful assembly and of association, 11 October 2012, A/HRC/RES/21/16
18. UN Human Rights Council, Resolution 15/21 on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, 17 June 2011, A/HRC/RES/15/21
19. UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council (Threats to the rights to freedom of peaceful assembly and of association for groups most at risk), UN Doc. A/HRC/26/29, 14 April 2014
20. UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council (Funding of associations and holding of peaceful assemblies), UN, A/HRC/23/39, 24 April 2013.
21. UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council (Best practices that promote and protect the rights to freedom of peaceful assembly and of association), UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012.
22. UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, U.N. A/HRC/13/37, 28 December 2009, UN Committee against Torture, Concluding observation of the fourth periodic report of Belarus, 7 December 2011, CAT/C/BLR/CO/4
23. UN General Assembly, Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human

Rights and Fundamental Freedoms, G.A. res. 53/144, annex, 53 U.N. GAOR Supp., U.N. Doc. A/RES/53/144 (1999) и многи други документи

24. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, UN Doc. A/HRC/31/55 (2016)
25. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai', UN, A/HRC/20/27, 21 May 2012.
26. ECOSOC resolution E/RES/3(II) of 21 June 1946
27. ECOSOC Resolution 1981/50 of 20 July 1981.
28. ECOSOC Decision 70 (ORG-75) of 28 January 1975.
29. ECOSOC Resolution 1996/31 of 25 July 1996.
30. ECOSOC resolution 288 B (X) of 27 February 1950.
31. ECOSOC resolution 1296 (XLIV) of 25 May 1968.
32. ECOSOC resolution Review of the arrangements for consultation with non-governmental organizations, E/RES/1993/80

Савет Европе

1. Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe
2. Venice Commission, Compilation of Venice Commission Opinions on Freedom of Association, CDL-PI (2014)004
3. Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on Freedom of Association (CDL-AD(2014)046) 2014
4. Code of Good Practice for Civil Participation in Decision Making Process, CONF/PLE(2009)CODE1, 2009
5. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950), („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 - испр. и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10)
6. Европска социјална повеља, Савет Европе, 1961, ETS 35, („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/2009)

7. Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина, Н (95) 10, („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/98)
8. Измене и допуне Статута Савета Европе, Statutory Resolution (93) 26
9. Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe and explanatory memorandum, 2002
10. European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, ETS No.124
11. PACE, Resolution 2096 (2016), 28 January 2016
12. PACE, Resolution 2226 (2018)
13. Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to member States on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe
14. Expert Council on NGO Law, First Annual Report Conditions of Establishment of Non-Governmental Organisations, OING Conf/Exp (2009) 1
15. Expert Council on NGO Law Review of Developments in Standards, Mechanisms, and Case Law 2017-2019, CONF/EXP(2020)1
16. Report by the Secretary General of the Council of Europe on the State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law, (2017);
17. Report by the Secretary General of the Council of Europe on the State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law, (2018);
18. Expert Council on NGO Law International standards relating to reporting and disclosure requirements for non-governmental organizations, CONF/EXP(2018)3
19. Expert Council on NGO Law Opinion on the Romanian Draft Law 140/2017 on Associations and Foundations, CONF/EXP(2017)3
20. Venice Commission, Opinion on the Hungarian draft NGO Transparency Law, Law Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Regarding the Regulation of Activities of Non-Commercial Organisations Performing the Function of Foreign Agent, CONF/EXP(2017)1
21. Venice Commission OSCE/ODIHR Joint Opinion on Draft Law no. 6674 on introducing changes to some legislative acts to ensure public transparency of information on finance activity of public associations and of the use of international technical assistance and on Draft Law no. 6675 on introducing changes to the tax code of Ukraine to ensure public transparency of the financing of public associations and of the use of international technical assistance, CDL-AD(2018)006

22. Expert Council on NGO Law Opinion on the Law introducing amendments to certain legislative acts of the Russian Federation regarding the regulation of activities of non-commercial organisations performing the function of foreign agent, OING Conf/Exp (2013) 1
23. Expert Council on NGO Law Opinion on the Hungarian Draft Act on the transparency of organisations supported from abroad, CONF/EXP(2017)1
24. Expert Council on NGO Law Third Annual Report Sanctions and Liability in Respect of NGOs, OING Conf/Exp (2011) 1
25. Expert Council on NGO Law Using Criminal law to Restrict the Work of NGOs Supporting Refugees and other Migrants in Council of Europe Member States, CONF/EXP(2019)1
26. Venice Commission OSCE/ODIHR Joint Opinion on the provisions of the so-called “Stop Soros” draft legislative package which directly affect NGOs, CDL-AD(2018)013
27. Conference of iNGOs of the Council of Europe: Civil participation in the decision-making process Fact finding visit to the United Kingdom 20-21 May 2018 & 16 October 2018, Report October 2019
28. Expert Council on NGO Law First Annual Report, Conditions of Establishment of Non-Governmental Organisations, OING Conf/Exp (2009) 1
29. Европска повеља о локалној самоуправи (из 1985. године), European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series No. 122
30. Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life
31. Recommendation Rec (2000)5 on the development of structures for citizen and patient participation in the decision-making process affecting health care
32. Recommendation Rec (2002)12 of the Committee of Ministers to member states on education for democratic citizenship
33. Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life
34. Conference of INGOs of the Council of Europe, Civil participation in the decision-making process, Fact Finding Mission to Italy Report, 2019.
35. Expert Council on NGO Law, Internal Governance of Non-Governmental organisations (January 2010), OING Conf/Exp (2010) 1
36. Expert Council on NGO Law, Conditions of Establishment of Non-Governmental organisations (2009), OING Conf/Exp (2009) 1

37. Expert Council on NGO Law, Compendium of opinions adopted by the Expert Council on NGO Law (2018), CONF/EXP(2018)4

Пресуде Европског суда за људска права

1. Пресуда Европског суда за људска права: Sidiropoulos and Others v Greece, 26695/95
2. Пресуда Европског суда за људска права United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria, 29496/16
3. Пресуда Европског суда за људска права Yordan Ivanov and Others v. Bulgaria, 70502/13
4. Пресуда Европског суда за људска права Zhdanov and Others v. Russia, 12200/08.
5. Пресуда Европског суда за људска права Jafarov and Others v. Azerbaijan, 27309/14
6. Пресуда Европског суда за људска права Larmela v Finland, 26712/95, 89 DR 64 (1997)
7. Пресуда Европског суда за људска права Stankov and United Macedonian Organisation 'Ilinden' v Bulgaria, 29225/95 (1998),
8. Пресуда Европског суда за људска права W P and Others v Poland, 42264/98, 2 September 2004
9. Пресуда Европског суда за људска права, Islam-Ittihad Association and Others v. Azerbaijan, 5548/05, 13 November 2014.

Европска Унија

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012), 2012/C 326/02
2. EU General Data Protection Regulation 2016/679 (GDPR)
3. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing
4. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union 2010 /c 83/01

5. Commission Discussion Paper of 2000: “The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership“, COM (2000) 11 final
6. The Commission White Paper on European Governance 2001, COM (2001) 428 final.
7. Communication from the Commission - Green Paper “European Transparency initiative”, COM (2006) 194, final
8. Communication from the Commission - Follow up to Green Paper “European Transparency Initiative” COM(2006) 275 final
9. Communication from the commission: “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
10. Impact Assessment Guidelines, SEC (2005),791
11. Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the European citizens' initiative
12. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions better regulation for better results - an EU agenda COM (2015) 0215 final
13. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations, COM (2012) 0492, final
14. Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020, DG Enlargement, 14.10.2013.
15. Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens’ initiative.
16. Regulation (EU) No 1179/2011 of 17 November 2011 laying down technical specifications for online collection systems pursuant to Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council on the citizens’ initiative
17. Rules of Procedure of the European Parliament, 8th parliamentary term - September 2015
18. Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents
19. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making, Official Journal of the European Union L 123/1

20. Communication from the President to the Commission: The Working Methods of the European Commission 2014-2019, C (2014) 9004
21. Commission Decision C (2014) 9048 of 25.11.2014 on the publication of information on meetings held between Directors-General of the Commission and organisations or self-employed individuals
22. Commission Decision C (2014) 9051 of 25.11.2014 on the publication of information on meetings held between Members of the Commission and organisations or self-employed individuals
23. Commission Decision C (2016) 3301 of 30.5.2016 establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups
24. Proposal for a Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register, COM/2016/0627 final
25. Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the European citizens' initiative
26. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations, COM/2012/0492 final.
27. Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020, DG Enlargement, 14.10.2013.
28. Rules of Procedure of the European Parliament, Official Journal of the European Union, C 238/146

Други правни извори:

1. Bill of Rights
2. American Convention on Human Rights, „Pact of San Jose“, Costa Rica, (1969)
3. African Charter on Human and Peoples' Rights „Banjul Charter“, (Organization of African Unity (OAU)), (1982, на снази од 1986.), CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58
4. Guideline on Freedom of Association and Assembly (African Commission on Human and Peoples' Rights, 2017) у складу са: Resolution 319 (LVII) 2015
5. Arab Charter on Human Rights (Council of the League of Arab States, 2004)

6. FATF Recommendations, Interpretative note to Recommendation 8., 2019
7. FATF Best Practices Combating the Abuse of Non-profit Organisations (Recommendation 8) (2015)
8. FATF Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations (2014)
9. Hungarian Law on the Transparency of the Organisations Receiving Support from Abroad
10. USA Foreign Agents Registration Act (FARA)
11. Одлука мађарског суда ВН број 2007.146
12. Mc Feeley v. UK, No. 8317/78, 15. 5. 1980, Decisions and Reports (DR) 20
13. European Court of Justice Case T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. Council of the European Union, 17 June 1998.
14. Закон о удружењима и фондацијама Републике Српске
15. Закон о невладиним организацијама („Сл. лист ЦГ“ бр. 39/2011 и 37/2017)
16. Закон о удругама Републике Хрватске
17. Закључак Уставног суда о одбацивању предлога за забрану "екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења" и то: „ULTRA BOYS, BELGRADE BOYS, ULTRAS, BRIGATE, ALKATRAZ, ЛУДАЦИ – ПАДИНСКА СКЕЈА, ANTI - ROMI, SOUTH FAMILY, HEAD HUNTERS, IRRIDUCIBILI - NBG, SHADOWS, EXTREME BOYS, ЧУВАРИ ЧАСТИ, BRAIN DAMAGE и "UNITED FORCE 1987“. VIIУ-279/2009
18. Одлука Уставног суда о забрани Удружења Отачаствени покрет Образ, VII У-249/2009