

Иницијатива за израду документа којим би се на свеобухватан начин регулисало учешће организација цивилног друштва у процесима креирања и спровођења јавних политика у Републици Србији

Београд, 2012

Иницијатива је урађена у оквиру пројекта „Ка социјалној кохезији – Утицај на политике социјалног укључивања за вишеструко маргинализоване групе жена, жртве насиља у породици“, који финансира Европска унија. Садржај овог документа је искључива одговорност Аутономног женског центра и на на који начин не одражава ставове Европске уније.



**Влада Републике Србије
Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом**

Директорки Канцеларије, г-ђи Ивани Ћирковић

Београд, 11. октобар 2012. године

Предмет: Иницијатива за израду документа којим би се на свеобухватан начин регулисало учешће организација цивилног друштва у процесима креирања и спровођења јавних политика у Републици Србији

Поштована госпођо Ћирковић,

имајући у виду улогу и активности Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом у координацији сарадње између Владе и организација цивилног друштва (ОЦД), Аутономни женски центар вам се обраћа **предлогом** за израду документа којим би се на свеобухватан начин регулисало успостављање и одржавање редовне комуникације између представника власти на свим нивоима и ОЦД у Србији.

Овај би документ требало базирати на препорукама Савета Европе (*Кодекс добре праксе за цивилно учешће у процесу одлучивања*, Конференција МНВО, 2009), на досадашњим позитивним искуствима и тешкоћама које су имале ОЦД у Србији у успостављању и развијању сарадње са Владом и представницима власти на различитим нивоима, на постојећим иницијативама за унапређење процеса јавних расправа, као и на искуствима држава региона и Европске уније у сарадњи између представника власти и ОЦД.

Стога би овај стратешки и свеобухватни документ требало да успостави стандарде и процедуре, односно да дефинише скуп *начела, смернице, оруђа и механизме за различите нивое учешћа* ОЦД у свим фазама одлучивања о јавним политикама, сходно њиховим интересовањима и ресурсима. Како је нужно да овакав документ буде израђен на партиципативним принципима, уз пуни допринос Владе и ОЦД, сам процес његовог креирања, као и крајњи резултат, требало би да одражава одређеност обе стране за стварање подстицајног амбијента који гарантује дијалог, политичку вољу и одговорност, јасне процедуре и придржавање основних демократских начела.

Сматрамо да је Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом у најбољој позицији да иницира и води овај процес, те стога предлагемо да подржите нашу иницијативу и да, у складу са активностима које већ предузимате, **приступите процесу израде овог документа**.

За Аутономни женски центар

Слободанка Мацановић, директорка АЖЦ

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПРЕДЛОГА

Аутономни женски центар (АЖЦ)¹, је од свог формирања посвећен развоју демократског друштва и укључивању грађанки/грађана и организација цивилног друштва (ОЦД) у демократске процесе. Организација се континуирано, а интензивно од демократских промена 2000. године, бави заговарањем за промене и унапређење јавне политике, не само у области спречавања насиља према женама, већ и у свим кључним областима друштвеног живота. Као таква је препозната код представника законодавне и извршне власти, на свим нивоима, али и код представника независних тела за заштиту права грађана. Истовремено, АЖЦ је активна у координирању мрежа женских организација у Србији² и чланица је већег броја међународних мрежа и форума³. Из тог разлога је 2007. године од Тима потпредседника Владе за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва именована за Контакт организацију цивилног друштва – циљна група жене. Такође, АЖЦ учествује у бројним радним групама и дискусијама око свих важних процеса креирања јавних политика, а активна је и у многим процесима праћења и оцене ефеката јавних политика, о чему сведоче бројни извештаји.

Све наведено потврђује кредибилитет АЖЦ да код Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом **покрене иницијативу** за израду стратешког и свеобухватног документа о учешћу грађана/грађанки и ОЦД у процесима доношења, спровођења и праћења јавних политика.

Предлог АЖЦ је у складу са *Уредбом о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом*⁴, која дефинише делокруг рада Канцеларије (чл.2), који, између осталог подразумева „подстицање сарадње органа државне управе са удружењима и другим организацијама цивилног друштва, што укључује иницирање дијалога са цивилним друштвом о питањима од заједничког значаја“. Такође, предлог који вам достављамо је у складу са *Стратешким оквиром Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом за период 2011-2014*, у коме се наводи да је Канцеларија основана „у циљу институционалног и системског укључивања организација цивилног друштва у системски дијалог са Владом, који треба да се заснива на транспарентној и структурисаној комуникацији и редовној размени искустава, информација и мишљења“. У овом документу се наводи да је оснивање Канцеларије у функцији остваривања неколико циљева, између осталих: „1) *успостављање сталног дијалога* између државе и организација цивилног друштва у питањима од општег и заједничког интереса; 2) *јачање међусекторске сарадње* у областима у којима су организације цивилног друштва важни актери у формулисању и реализацији јавних политика“ (подвлачења АЖЦ). Такође, *мисија* Канцеларије дефинисана је као „*изградња сталног цивилног дијалога и партнерстава* између Владе Републике Србије и цивилног друштва, заснованог на транспарентној и структурисаној комуникацији и редовној размени искустава и информација“ (подвлачења АЖЦ). Један стратешки циљ односи се на учешће цивилног сектора (циљ 5): Осигуравање ефективног учешћа ОЦД у креирању политика, а планиране активности се односе на учешће ОЦД у консултативним процесима на националном нивоу и на промоцију примера добре праксе механизма сарадње на локалном нивоу. Мишљења смо да је очекивани резултат на овом пољу (Подршка комуницирању и сарадњи ОЦД са телима Владе и

¹ Аутономни женски центар (АЖЦ) је специјализована невладина организација која се од 1993. године бави питањима насиља према женама у партнерском односу и у породици, као и сексуалним насиљем према женама.

² Мрежа *Жене против насиља*, Мрежа *Жене-Сиромаштво-Развој*, Мрежа за Европски женски лоби – Србија;

³ Као што су: Европски женски лоби (EWL), Европска мрежа против мушког насиља (WAVE – *Women Against Violence Europe*), Опсерваторија о насиљу над женама Европског женског лобија, Мрежа против сиромаштва Србија (*Anty Poverty Network Serbia - APNS*), Економски и социјални савет Уједињених нација (*ECOSOC*).

⁴ 05 Број: 110-2785/2010, у Београду, 15. априла 2010. године.

обратно) **непрецизно одређен и недовољан** у односу на важност која се даје питању/циљу комуникације, сталног дијалога, сарадње између Владе и ОЦД, као институционалног и системског укључивања ОЦД у формулисање и реализацију јавних политика.

Из наведених разлога сматрамо оправданим да Канцеларија **покрене иницијативу** за израду стратешког и свеобухватног документа о учешћу грађана/грађанки и ОЦД у процесима доношења, спровођења и праћења јавних политика.

Овакви документи постоје у многим европским земљама, као **оквирни договори** који у главним цртама регулишу улоге и одговорности, као и процедуре за сарадњу између представника власти и цивилног сектора⁵. Документи овог типа представљају основу за сарадњу, чиме се олакшава и поспешује узajамно разумевање цивилног друштва и власти. Ови документи су различитог типа⁶, а наш предлог је да то буде **стратешки, свеобухватан документ** о учешћу грађана/грађанки и ОЦД у процесима јавних политика, који би био значајан допринос развоју инклузивне и партиципативне демократије у Србији.

Имајући у виду постојеће иницијативе у овој области, АЖЦ пружа пуну подршку **акцији за унапређење јавних расправа у Србији**⁷ и свим препорукама за измене и допуне Закона о државној управи и Правилника о раду Владе, као и предлозима за усвајање нових подзаконских аката који уређују еЈавне расправе. Сматрамо да је од посебне важности што ове препоруке садрже и предлог измена и усвајања нових прописа који би омогућили да се еЈавне расправе воде и у вези са прописима *предлагача изван извршне власти*⁸, јер то доприноси децентрализацији и демократизацији власти, што представља принцип за који се АЖЦ залаже. Такође, сматрамо важним да ове препоруке поред јавних расправа о нацртима закона садрже и препоруке о јавности доношења *подзаконских опитних аката* (који у битном одређују примену закона, а за сада углавном остају изван могућности утицаја грађана/грађанки, осим у ретким случајевима), као и о јавности креирања *стратегија и акционих планова*.

Позивајући се на **закључке и препоруке** са Регионалне конференције „Партнерство за промену: Цивилно друштво и Владине институције на Западном Балкану и Турској“⁹ (трећа радна група: Минимални стандарди за јавне консултације: Механизми учешћа ОЦД у процесу креирања јавних политика и спровођења истих), **предлажемо да:**

1. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом (даље Канцеларија) **иницира процес** израде стратешког свеобухватног документа о учешћу грађана/грађанки и цивилног друштва у креирању и спровођењу јавних политика, на свим нивоима власти. Канцеларија треба да искористи политику Европске уније и Савета Европе, као и сва позитивна сазнања и искуства држава чланица у

⁵ Нпр. Хрватска је је усвојила *Кодекс саветовања са заинтересованом јавношћу у поступцима доношења закона, других прописа и аката* (2009), као и *Кодекс добре праксе, стандарда и мерила за остваривање финансијске подршке програмима и пројектима удружења* (2007)

⁶ нпр. билатерални договори с парламентом или владом, стратешки документи за сарадњу, те званични програми сарадње које су усвојиле јавне власти;

⁷ Анализа јавних расправа у Сједињеним Америчким Државама, Македонији и Словенији, Препорука за унапређење јавних расправа у Србији – Закон је наш, еЈавне расправе, Едукациони центар, Центар за упоредне студије, Дигитална агенда и биро за друштвена истраживања, Септембар 2012

⁸ као што су народни посланици, Заштитник грађана, Народна банка Србије и органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, као предлагачи прописа из своје надлежности;

⁹ Конференција у организацији Канцеларије за сарадњу са цивилним сектором и Balkan Civil Society Development Network, одржана 15.марта 2012 у Београду.

регулисању процеса и поступка учешћа грађана/грађанки и ОЦД у креирању и спровођењу јавних политика, као и чињеницу да је предприступни период погодан за дефинисање ових правила. У овај процес требало би укључити представнике различитих нивоа власти, институције изван извршне власти које имају улогу у предлагању јавних политика, као и организације цивилног друштва. Сам процес креирања овог документа би могао да послужи као *модел* за постављање правила и истовремено за њихову практичну примену и оцену.

2. У првој фази процеса требало би дефинисати (усагласити мишљења) у вези **обима документа** (на које *нивое власти* се односи – национални и ниво аутономне покрајине и локалне самоуправе; на које *акте* се односи – законе, општа подзаконска акта, одлуке општина и градова, стратегије и акционе планове на свим нивоима власти; колико детаљно разрађује *фазе, нивое* и *методе* учешћа). У овој фази би требало дефинисати и **у којој мери** су правила у оквиру документа **обавезујућа** (усклађено са актуелним законима, али и са предлозима измена и допуна постојећих закона који регулишу ову област, као и са предлозима нових подзаконских аката који би требало да унапреде партиципацију грађана/грађанки и ОЦД).
3. Пре израде конкретних решења нужно је **усагласити основне вредности** на којима почива цео процес учешћа грађана/грађанки и ОЦД у креирању и спровођењу јавних политика. И у демократијама дужих историја ово је важно, а у контексту Србије ово је централно питање. Када се говори о „сарадњи“ државе и цивилног друштва, често се, некритички, подразумева искључиво међусобно слагање и постојање „блиских“ (готово приватних) односа. Такође се често заборавља кључни принцип функционисања цивилног друштва: *независност*. ОЦД морају бити признате као слободне и независне, не само када је реч о њиховим циљевима, одлукама и активностима, већ и када заступају мишљења различита од позиција власти. То подразумева активно прихватање *различитости* и уважавање *равноправности свих*. Сарадња (која неће увек бити слагање) мора да почива на принципима *транспарентности, доступности* и *одговорности*, која подразумева *обавезност, поштовање правила, јасноћу*.
4. Документ треба да садржи опис основних **нивоа учешћа** и да их повеже са учешћем у одговарајућим процесима (на националном или локалном нивоу, у вези са законом или подзаконским актом, у вези са креирањем, спровођењем или праћењем и оценом резултата јавне политике). Одређивање нивоа учешћа би требало усагласити и са законским решењима (актуелним и будућим). Документ би требало да дефинише *информисање* (најнижи ниво партиципације) као *обавезу* за све представнике јавне власти. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом (као и Канцеларија за европске интеграције) би могле да преузму активну улогу у реализацији овог нивоа учешћа када се ради о националном нивоу власти. Документ би требало да понуди и различите модалитете за организовање *консултација* у свим фазама одлучивања, спровођења и праћења јавне политике, које би такође морало да буду обавезан процес, доступан свима. За овај процес би требало да буду одговорни предлагачи закона/одлука, подзаконских аката, стратегија и акционих планова, али би информације о процесу, методама, трајању/роковима и исходима требало да се нађу и на порталу Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом (и Канцеларије за европске интеграције). Документ би требало да понуди и правила (довољно јасна и јавна) за организовање *дијалога* и *партнерства* (као највиших нивоа учешћа) који укључују двосмерност и узајамност. Иако се на овом нивоу ОЦД и представници јавне власти састају ради блиске сарадње, важно је да ОЦД остану независне у свом деловању. Такође је важно избећи сваку врсту привилеговања, фаворизовања или искључивања ОЦД које нису „блиске“ или нису „по вољи“ власти. Постојање партнерства између представника ОЦД и јавне власти не искључује обавезу власти да организује

остале форме учешћа: информисање, консултације и дијалог. Власт (на свим нивоима и у свим својим деловима) би морала да се уздржи од утицаја на односе и организовање унутар цивилног сектора. Сви позиви за партнерства би требало да су јавни, са јасним процедурама за избор партнера.

5. Канцеларија и представници власти би морали да учине напоре да унапреде **доступност** процеса учешћа. Имају у виду да већина грађана/грађанки, као и неке ОЦД, у овом тренутку немају приступ електронским информацијама, учешће на свим нивоима би морало да буде спровођено и кроз друге, контексту одговарајуће медије.
6. Стратешки свеобухватни документ би требало да понуди методе и алате за остваривање интеракције између грађана/грађанки и ОЦД са властима у **целокупном процесу** политичког одлучивања. Требало би јасно дефинисати које су *одговорности јавних власти* (на сваком од нивоа и у односу на сваки од процеса) у **сваком кораку одлучивања**, те *на који начин и путем којих механизма и алата* се грађани и ОЦД укључују у појединачним корацима. *Кодекс добре праксе за грађанско учешће у процесу одлучивања* наводи шест корака у политичком одлучивању, и то: утврђивање програма рада, израда нацрта закона и других аката, доношење одлука, спровођење политика, праћење спровођења политика/програма (и независна оцена – додатак АЖЦ) и преформулисање политика/програма.
7. У складу са основним вредностима, на свим нивоима учешћа у целокупном процесу и сваком делу тог процеса, морала би да постоји **повратна информација** предлагача акта за учеснике и општу јавност, као *минимум одговорности*. Документ би требало да садржи предлоге за различите форме повратне информације (индивидуализоване и збирне). На овај начин би било обезбеђено да доприноси грађана/грађанки и ОЦД доиста буду узети у обзир, чак и када предлози нису прихваћени (јер би навођење разлога могло да укаже на правце даљих активности).
8. Документ би требало јасно да назначи у којим ситуацијама је могуће **одступити од правила** за учешће грађана/грађанки и ОЦД у процесима креирања и спровођења јавних политика. У том смислу, документ би могао, сагласно постојећим и будућим законима и правилницима, да дефинише шта представља минималне стандарде, односно обавезне за све представнике власти.
9. Документ би требало да садржи и предлоге за **праћење и периодично оцењивање** процеса и ефеката учешћа грађана/грађанки и ОЦД у креирању, спровођењу и оцени јавних политика, од стране оба актера, представника јавне власти и представника грађана и ОЦД. То би требало да омогући не само унапређење ових процеса, него и свест о њиховој важности, као и доступност институција власти.