

PREPORUKE ZA DJELOTVORNO ZAGOVARANJE PRIORITETA CIVILNOG DRUŠTVA TIJEKOM PREDSEDANJA REPUBLIKE HRVATSKE VIJEĆEM EUROPSKE UNIJE

Predsjedanje Republike Hrvatske Vijećem EU u prvoj polovici 2020. otvara niz mogućnosti za unaprjeđenje dijaloga hrvatske javne uprave i organizacija civilnog društva o europskim javnim politikama. Jedinstvena je to prilika za uspostavu transparentnijeg i otvorenijeg upravljanja europskim poslovima u Hrvatskoj, ali i za jačanje kapaciteta hrvatskih organizacija civilnog društva za zagovaranje vrijednosti i prioriteta koji bi se trebali naći na dnevnom redu Vijeća EU tijekom šestomjesečnog razdoblja predsjedanja.

Svrha je ovog teksta dati preporuke za djelotvorno zagovaranje prioriteta koje su utvrdile organizacije civilnog društva iz Hrvatske okupljene u neformalnu mrežu Forum 2020. Naglasak je pritom na elaboraciji osnovnih elemenata zagovaračkih strategija putem odgovarajućih nacionalnih i europskih kanala utjecaja, ali i na uspostavi odgovarajućeg nadzora uspješnosti i utjecaja hrvatskog predsjedanja Vijećem EU. Imajući u vidu ograničene resurse i kompleksnost višerazinskih strategija zagovaranja, predlaže se usmjeriti napore na manji broj prioriteta. U nastavku je prijedlog preporuka za zagovaranje prioriteta koje su od posebne strateške važnosti za organizacije civilnog društva iz različitih sektora, ali i velikim potencijalom za podizanje interesa medija i šire javnosti.

I. PODRŠKA VIJEĆA EU ZA AMANDMANE EUROPSKOG PARLAMENTA NA PRIJEDLOG UREDBE O PROGRAMU „PRAVA I VRIJEDNOSTI 2021-2027“

Nakon što je **Europska komisija** (EK) u svibnju 2018. predstavila prijedlog Uredbe o programu „Prava i vrijednosti 2021-2027“, **Europski parlament** (EP) je u 1. čitanju, na prijedlog svog nadležnog Odbora za građanske slobode, pravdu i unutarnje poslove (LIBE), zauzeo stajalište u kojemu predlaže usvajanje niza amandmana na prvotni prijedlog Komisije, od kojih su ključni sljedeći:

- osim dvije prvotno predložene komponente programa „Jednakost i prava“ i „Sudjelovanje građana“, predlaže se uvesti **novu komponentu „Vrijednosti Unije“**
- predlaže se **povećati sedmogodišnji proračun** za ovaj program sa 642 milijuna EUR na 1,974 milijardi EUR, pri čemu bi najviše sredstava išlo na programsku komponentu „Vrijednosti Unije“ (1 milijarda EUR), 500 milijuna EUR na komponentu „Sudjelovanje građana“ te 474 milijuna za komponentu „Jednakost i prava“.
- barem **40% sredstava** u svakoj od komponenti programa bi trebalo biti **namijenjeno organizacijama civilnog društva** kao ključnim partnerima u ostvarivanju ciljeva ovog programa

Vijeće EU tek treba zauzeti svoje stajalište o prijedlogu Komisije i amandmanima EP-a. Finsko predsjedanje Vijećem EU je najavilo da se neće baviti ovom Uredbom tako da je izvjesno da će Hrvatska voditi pregovore s EP i EK o njezinom usvajanju. Prema neformalnim najavama, očekuje se da se prijedlog Višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) usvoji u veljači 2020. Zadnje službene informacije iz Vijeća [o statusu pregovora o VFO iz ožujka 2019.](#) ukazuju da zasad postoji zajedničko razumijevanje EP i Vijeća o ovoj Uredbi. Prvi sastanak radne skupine Vijeća

gdje će se razmatrati Uredba je planiran za ožujak 2020. Hrvatsku je u nadležnoj radnoj skupini Vijeća dosad zastupala predstavnica Ureda za udruge Vlade RH.

PREPORUKE

- S obzirom da ukupno izdvajanje za ovaj program treba planirati kroz VFO, ključne napore u ovom smjeru je potrebno uložiti u sljedećim mjesecima, prije i netom nakon početka hrvatskog predsjedanja Vijećem EU te prije početka trijaloga Vijeća, EP i EK za pronalaženjem kompromisa oko visine izdvajanja za ovaj program.
- S obzirom da je nadležna povjerenica EK, Vera Jourova, najavila da bi se, u slučaju nemogućnosti povećanja izdvajanja za ovaj program, dodatna sredstva za podršku promociji europskih vrijednosti mogla namaknuti kroz ESF+, potrebno se na vrijeme uključiti u zagovaranje odgovarajućih izmjena i u tom programu.
- U Europskom parlamentu kontaktirati Odbor za građanske slobode, novu izvjestiteljicu Alice Kuhnke iz grupacije Zelenih i izvjestitelje u sjeni.
- Poslati zahtjev Vladi RH za podrškom u Vijeću za amandmane EP-a.
- Povezati se s relevantnim europskim organizacijama civilnog društva ([europske organizacije koje su poslale svoja stajališta EP-u o nacrtu Uredbe](#)).

II. PODRŠKA VIJEĆA EU ZA AMANDMANE EP NA PRIJEDLOG UREDBE O EUROPSKOM SOCIJALNOM FONDU PLUS (ESF+) 2021-2027

Europska komisija je, zajedno s drugim Uredbama vezanim uz provedbu kohezijske politike u novom financijskom razdoblju 2021-2027 krajem svibnja 2018. predstavila [prijedlog ESF+ uredbe](#) te ih uputila na odlučivanje Europskom parlamentu i Vijeću EU. Ukupni proračun ESF+ za cijelo razdoblje je predložen u iznosu od 101,174 milijarde eura.

Europski parlament je proveo raspravu te je na plenarnoj sjednici 4. travnja 2019. godine usvojio svoje [stajalište za pregovore s Vijećem](#) koje se sastoji od 160 amandmana na prijedlog Europske komisije. U svojim amandmanima Parlament predlaže povećano izdvajanje 120,457 milijardi eura za ESF+. Između ostalog, Parlament predlaže **tematsku koncentraciju, odnosno izdvajanje najmanje 2% sredstava ukupnih sredstava ESF+** za jačanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva (čl. 8 prijedloga ESF+ Uredbe).

Rasprava o Uredbi o ESF+ unutar Vijeća se od lipnja 2018. odvijala unutar Radne skupine za strukturne mjere (Working Party on Structural Measures), a proces se intenzivirao pod rumunjskim predsjedanjem početkom 2019. godine s ciljem postizanja zajedničke pozicije zemalja članica za pregovore sa EP. Odbor stalnih predstavnika (COREPER) je odobrio djelomični zajednički pristup Vijeća za pregovore s Parlamentom na sastanku 3.4.2019. godine. Ishod pregovora je dakako vezan uz konačni dogovor o VFO pa tako još nije sigurno hoće li trajanje provedbe programa biti vezano uz pravilo N+2 (do 2029.) ili N+3 (do 2030.).

Inicijalni prijedlog EK je da „države članice u svakom programu izdvajaju **odgovarajući iznos sredstava** iz ESF-a plus za izgradnju kapaciteta socijalnih partnera i organizacija civilnog društva“. Vijeće je predložilo dopuniti tu formulaciju na način da se ta sredstva izdvajaju **tamo**

gdje je to relevantno te da se sredstva mogu programirati pod bilo kojim specifičnim ciljem. Očito je da će zahtjev EP-a da se jasno definira fiksni iznos od **najmanje 2% sredstava ESF-a plus** za izgradnju kapaciteta socijalnih partnera i organizacija civilnog društva izazvati velike rasprave između Vijeća i EP-a te se tu otvara značajan prostor za zagovaračke aktivnosti organizacija civilnog društva iz RH.

Vlada RH je u isto vrijeme usvojila **stajalište RH o ESF+ uredbi** koje su kao nositelji pripremili MRMS i MRRFEU. Iz stajališta je, između ostalog, **vidljivo da Vlada RH ne podržava povećanje „tematskih koncentracija predloženih od strane Parlamenta“** odnosno ne podržava izdvajanje 2% ukupnih sredstava ESF+ za jačanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva - jer bi to umanjilo fleksibilnost zemlje članice da određuje područja intervencije sukladno svojim specifičnim potrebama.

Iako je RH u razdoblju 2014.-2020. bila prepoznata kao primjer dobre prakse zbog izdvajanja 5% svoje ESF alokacije za izgradnju kapaciteta organizacija civilnog društva (81 milijun od 1,6 milijardi eura), nova Vlada se izjasnila protiv nametanja bilo kakvih dodatnih tematskih koncentracija državama članicama kroz ESF+ uredbu.

S obzirom da će za vrijeme hrvatskog predsjedanja Vijećem voditelj (odnosno zamjenik voditelja) radne skupine iz RH ispred Vijeća predstavljati sve države članice u procesu dijaloga sa EP i EK za područje ESF+ uredbe, od velike je važnosti na vrijeme nastojati ostvariti utjecaj na promjenu stajališta RH ali i Vijeća¹ oko čl.8 (te fiksnog iznosa od 2% za civilno društvo).

PREPORUKE

- Svakako je potrebno razmotriti širu, višerazinsku strategiju djelovanja koja će uključiti veće države članice, ali i ključne grupacije u EP-u.
- Osim zagovaranja izdvajanja fiksnog postotka ESF+ za organizacija civilnog društva, preporuka je **podržati zahtjev Vlade RH da se u novi ESF+ vrati prioritet jačanja javne uprave i dobrog upravljanja** (prisutan u današnjem ESF-u). U dosadašnji pregovorima u Vijeću, taj prijedlog nije naišao na podršku većeg broja država članica te zasad nije dio stajališta Vijeća za pregovore s EP-om.
- Konačno, s obzirom da je Vijeće EU predložilo da se u članku 7 prijedloga Uredbe o ESF+ eksplicitno navede da će se prioriteti ulaganja iz ESF+ u državama članicama utvrđivati i s obzirom na nacionalne i regionalne strategije relevantne za ciljeve ESF+, za organizacije civilnog društva je od esencijalne važnosti **zagovarati i donošenje Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženje za razvoj civilnog društva** kao relevantnog sektorskog dokumenta koji opravdava dodatno ulaganje u jačanje kapaciteta OCD-a.
- Poslati zahtjev Vladi RH za podrškom u Vijeću za amandmane EP-a oko izdvajanja 2% za OCD.
- Povezati se s relevantnim europskim organizacijama civilnog društva i Europskom konfederacijom sindikata.

¹ Vijeću je potrebno skupiti kvalificiranu (dvostruku) većinu država koje će podržati ovaj prijedlog – točnije, podršku barem 55% država (16 od 28 članica) i podršku država koje predstavljaju barem 65% stanovništva EU. Za blokirajuću manjinu su potrebne barem četiri države koje predstavljaju barem 35% stanovništva.

III. PODRŠKA VIJEĆA EU USVAJANJU UREDBE O ZAŠTITI PRORAČUNA UNIJE U SLUČAJU OPĆIH NEDOSTATAKA U POGLEDU VLADAVINE PRAVA U DRŽAVAMA ČLANICAMA

Nakon što je Europska komisija u svibnju 2018. predložila [Uredbu o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama](#) kojom se povezuje trošenje fondova EU s kvalitetom zaštite vladavine prava u pojedinim članicama, Europski parlament je u travnju 2019. usvojio [stajalište o prijedlogu Uredbe](#) s nizom amandmana.

Europski parlament, između ostalog, zagovara da se u prijedlog uredbe doda novi članak gdje bi se preciznije definiralo što znače opći nedostaci u pogledu vladavine prava, jača se uloga Parlamenta u primjeni Uredbi, te se predlaže uspostavljanje posebnog panela neovisnih eksperata za ustavno pravo te financijska i proračunska pitanja koji bi pomagali Europskoj komisiji u evaluaciji situacije u državi članici.

Predsjednica Europske komisije je u [političkim smjernicama za novu Europsku komisiju](#) istaknula da će se zalagati da mehanizam vladavine prava ostane sastavni dio novog VFO 2021-2027. To je naznaka da će se očitito i dalje inzistirati na usvajanju Uredbe.

Vijeće još radi na prijedlogu i tek treba obznaniti svoje stajalište – očitito **za vrijeme hrvatskog predsjedanja Vijećem**.

S obzirom na suzdržanost hrvatskih zastupnika u EP (uključujući i potpredsjednicu Komisije, Šuicu) oko izvještaja o Mađarskoj, ali i suzdržanost Vlade RH i premijera o ovom pitanju, od velike je važnosti da i hrvatsko predsjedništvo Vijećem da podršku prijedlogu Komisije i uspješno posreduje u stvaranju potrebne većine u Vijeću za prihvaćanjem ove uredbe.

PREPORUKE

- S obzirom da je u nadležnosti potpredsjednice Šuice i demokracija, ali i vođenje konferencije o budućnosti Europe, preporuka je zagovarati preko EP-a da se zaštita vladavine prava i europskih vrijednosti stavi kao jedna od ključnih tema u raspravi o budućnosti EU.
- Uputiti pismo podrške amandmanima EP-a prema Europskoj komisiji (Povjereniku za pravdu /pravosuđe, Povjerenici za demokraciju i Povjerenici za vrijednosti i transparentnost).
- Poslati zahtjev Vladi RH za podrškom u Vijeću za amandmane EP-a, pogotovo vezano uz jačanje neovisnosti procjene stanja vladavine prava u državama članicama kroz uspostavu neovisnog panela stručnjaka.

IV. PROŠIRENJE EU I JASNIJA PODRŠKA VIJEĆA POLITICI UVJETOVANOSTI U ODNOSU NA OKRUŽENJE ZA DJELOVANJE CIVILNOG DRUŠTVA I SLOBODU MEDIJA

Predsjedanje Hrvatske Vijećem EU je važna prilika ne samo za nova politička obećanja o nastavku proširenje EU prema zapadnom Balkanu, nego i za konzistentniju primjenu politike

uvjetovanosti u pretpristupnim pregovorima u odnosu na dio političkih kriterija koji se tiču okruženja za djelovanje civilnog društva i slobodu medija.

Summit posvećen zapadnom Balkanu i politici proširenja bit će prilika da se u Deklaraciju sa summita ugrade ključne poruke važne za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u zemljama zapadnog Balkana, s ciljem stvaranja nezavisnih i održivih mehanizama monitoringa dostignutih standarda vladavine prava unutar tih zemalja.

U sklopu Vijeća djeluju dvije radne skupine koje pripremaju zaključke Vijeća o politici proširenja: [Radna skupina za proširenje i zemlje koje pregovaraju o pristupanju EU](#) te [Radna skupina za zapadni Balkan](#). Te radne skupine prate napredak u ispunjavanju političkih kriterija za članstvo u EU, razmatraju dokumente Europske komisije te daju preporuke za pripremu i follow-up političkog dijaloga sa zemljama zapadnog Balkana, u sklopu pretpristupnih pregovora odnosno Procesu stabilizacije i pridruživanja, ali i prate provedbu instrumenata financijske pomoći EU tim zemljama.

U skladu sa novim pristupom politici proširenja nazvanom „fundamentals first“, u godišnjim izvještajima Europske komisije o napretku zemalja zapadnog Balkana u barem tri poglavlja posvećena političkim kriterijima (*governance, public administration reform, civil society*) razmatra suradnja s civilnim društvom te je potrebno iskoristiti postojeće kanale utjecaja da poruke u sljedećem izvještaju budu eksplicitne i nedvosmislene, ali i da predsjedništvo Vijeća u svim službenim dokumentima i pregovorima stavlja veći naglasak na ovu temu. Također, potrebno je inzistirati da Europska komisija dosljednije prati ispunjavanje preporuka iz godišnjih izvještaja o napretku. Isto vrijedi za poglavlja posvećena vladavini prava te slobodi medija.

Primjerice, u Srbiji je još prije četiri godine uz značajnu financijsku pomoć iz fondova EU izrađena Strategije podrške razvoju civilnog društva, ali je srpska vlada nije nikad usvojila. Osim toga, niti savjet za suradnju vlade i civilnog društva nije uspostavljen. Unatoč višestrukim preporukama u godišnjem izvještajima o napretku, Vlada Srbije se oglašuje na ove preporuke Komisije. Tome je dobrim dijelom tako jer Vijeće EU nije dosad toliko inzistiralo na ovim preporukama u političkom dijalogu sa srpskom vladom.

Uspostavljene su [posebne radne grupe](#) između Europske komisije i zemalja zapadnog Balkana za praćenje reforme javne uprave u tim zemljama gdje se redovito raspravlja o kvaliteti javnih savjetovanja. Taj je mehanizme potrebno kvalitetnije iskoristiti za poticaj jačanju transparentnosti i inkluzivnosti procesa donošenja odluka u tim zemljama.

Posebno važan novi instrument tzv. IPA sektorske budžetske podrške za reformu javne uprave u pojedinim zemljama sadrži jasne indikatore o kvaliteti sudjelovanja civilnog društva u kreiranju javnih politika. Ispunjavanje tih indikatora se može puno izravnije vezati uz uplate EU sredstava u proračune tih zemalja. Ipak, još uvijek je vrlo netransparentan proces praćenja ispunjavanja tih indikatora jer niti Europska komisija, a niti vlade država zapadnog Balkana ne objavljuju javno dokumente o ispunjavanju tih indikatora.

Primjerice, srpska vlada odbija objaviti indikatore te izvještaj o ispunjavanju indikatora za sektorsku budžetsku podršku EU reformi javne uprave, a Europska komisija na svojim stranicama nije objavila službeni aneks dokumenta s indikatorima za praćenje podrške EU u

ovom sektoru nego samo okvirni dokument. Tako se ne može znati u kojoj su mjeri ispunjeni indikatori vezani uz kvalitetu suradnje i savjetovanja s civilnim društvom u oblikovanju novih politika. Potrebno je inzistirati na proaktivnoj i transparentnoj objavi ovih dokumenata te dijalogu s civilnim društvom o ovim važnim reformama.

PREPORUKE

- Uspostaviti suradnju s predstavnicima Ministarstva vanjskih i europskih poslova (Uprava za jugoistočnu Europu i proširenje EU) koji sjede u gore spomenutim radnim skupinama Vijeća i održati brifinge o važnosti postavljanja jasnijih zahtjeva o poticajnom okruženju za civilno društvo odnosno medijske slobode tijekom hrvatskog predsjedanja.
- U pripremi novih godišnjih izvještaja o napretku zemalja ZB (Enlargement package) pripremiti policy stajalište i poslati ga na DG NEAR odnosno novog povjerenika za proširenje.
- Prije najavljenih godišnjih sastanaka posebnih radnih grupa za reformu javne uprave poslati policy stajališta EK (DG NEAR) o važnosti transparentnosti rada javne uprave i kvaliteti dijaloga s civilnim društvom u kreiranju politika.
- Održati sastanke, brifinge sa hrvatskim članovima radne skupine za proširenje odnosno radne skupine za zapadni Balkan (MVEP) u svrhu senzibiliziranja za problematiku podrške civilnom društvu, medijskim slobodama i vladavini prava.
- Prije najavljenih sastanaka radnih skupina odnosno Vijeća za vanjske poslove poslati policy stajališta veleposlanstvima država članica EU.
- Prilike za zagovaranje prioriteta vezanih za politiku proširenja i snažniju podršku civilnom društvu u zemljama zapadnog Balkana su:
 - međuvladine konferencije o pristupnim pregovorima sa Srbijom i Crnog Gorom
 - sastanci sektorskih odbora u sklopu Procesu stabilizacije i pridruživanja do kraja godine

V. ZAGOVARANJE VEĆE TRANSPARENTNOSTI UPRAVLJANJA EUROPSKIM POSLOVIMA U RH TE VEĆE OTVORENOSTI U RADU VIJEĆA EU

Netransparentnost upravljanja europskim poslovima u RH

Potrebno je okončati postojeću praksu **tajnosti pregovaračkih stajališta Vlade RH za sastanke Vijeća ministara i Europskog vijeća**, odnosno netransparentnu praksu pripreme tih stajališta, bez ikakve mogućnosti prethodne rasprave sa zainteresiranom javnošću o aktima koji itekako utječu na živote građana u Hrvatskoj. Sa svakog priopćenja sa zatvorene sjednice Vlade RH se šalje poruka da građani, civilno društvo i ostali dionici zainteresirane javnosti nemaju pravo uvida u stajališta RH u Vijeću EU što samo dodatno osnažuje percepciju o EU kao dalekoj i netransparentnoj birokraciji.

Postojeći nadzor Hrvatskog sabora nad radom Vlade RH u upravljanju europskim poslovima je nedjelotvoran i ne pridonosi jačanju odgovornosti predstavnika Vlade u Vijeću EU. Rad Odbora za europske poslove koji razmatra pojedina stajališta Vlade je još uvijek netransparentan, a vanjski članovi tog Odbora dolaze mahom iz lobističkih skupina i, osim klijenata za čiju se informiranost brinu, ne pridonose boljoj komunikaciji s javnošću o aktualnim temama na dnevnom redu europskih su-zakonodavaca - Europskog parlamenta i Vijeća EU.

Iako je Odbor za europske poslove ovlašten donijeti zaključak kojim nalaže Vladi provedbu postupka procjene učinka propisa za dokumente EU koje razmatra, tu mogućnost ne koristi čime uskraćuje javnost za važne informacije o tome kako će pojedini europski akti zapravo utjecati na živote građana odnosno na gospodarske i društvene skupine kojih se ti akti tiču.

Jedino se proaktivnom transparentnošću i pravodobnom objavom dokumenata o kojima raspravljaju Europski parlament i Vijeće može potaknuti bolja informiranost zainteresirane javnosti o europskim politikama, a onda i aktivno uključivanje te u konačnici i bolje razumijevanje građana, civilnog društva, poslovnog sektora i ostalih dionika o mogućim učincima europskog zakonodavstva u Hrvatskoj.

Nužno je tražiti podršku Ureda predsjednika Vlade i MVEP-a za **uspostavom otvorenih radnih timova za EU poslove** (oko resornih ministarstava) u koje bi na mjesečnoj (ili tjednoj) razini bili pozivani predstavnici civilnog društva i ostalih aktera zainteresirane javnosti radi strukturiranog i otvorenog dijaloga o europskim poslovima. Predsjedanje RH Vijećem, ali i najavljeni rad konferencije o budućnosti EU (kojeg bi trebala voditi potpredsjednica EK Šuica), je odlična prilika za jačanje međusektorskog dijaloga o europskim pitanjima.

Povećati otvorenost rada Vijeća EU

Vijeće EU, u kojemu se zastupaju interesi država članica, daleko je najnetransparentnija institucija Europske unije, što potvrđuju nalazi iz izvještaja Europskog ombudsmana, ali i presude Europskog suda.

Nakon što je i Europski parlament početkom ove godine pristao na veću razinu transparentnosti i proaktivnu objavu sastanaka s interesnim skupinama, nužno je zalagati se da se na iste standarde otvorenosti i odgovornosti u radu obveže i Vijeće EU. Posebno se treba zalagati da se i Vijeće obveže na **proaktivnu i pravodobnu objavu dokumenata sa sastanaka pripremnih radnih skupina Vijeća**.

Na tragu dobre prakse koju je pokrenulo [finsko stalno predstavništvo pri EU](#), trebalo bi zagovarati da i [hrvatsko Stalno predstavništvo pri EU](#) počne objavljivati popis sastanaka s interesnim skupinama. Hrvatsko predsjedništvo Vijećem bi trebalo iskoristiti da se konačno potakne Vijeće da pristupi [međuinstitucionalnom sporazumu o Registru transparentnosti](#).

Također, nužno je zalagati se za proaktivnu i pravodobnu objavu dokumenata iz neformalnih pregovora Europskog parlamenta, Vijeća EU i Europske komisije (trijaloga) te mogućnost nadzora javnosti nad procesom postizanja međuinstitucionalnih sporazuma kroz te neformalne pregovore.

Podrška Europske komisije za izradu ovih preporuka za civilno društvo ne predstavlja odobrenje njenog sadržaja koji odražava stavove samih autora te se Komisija ne može smatrati odgovornom za bilo kakvu daljnju uporabu informacija sadržanih u ovom dokumentu.



Sufinancira Europska
unija u okviru programa
Europa za građane

