***Zašto je važan nezavisni monitoring evropskih integracija?***

**Različiti ciljevi**

Postoje barem tri ugla posmatranja cilja ulaska u EU. Prvi imaju vlasti u Srbiji, naročito političari sa ograničenim mandatom.

Oni bi, sasvim razumljivo, bili radi da zabeleže neki uspeh – ako je pristupanje još uvek daleko, onda makar da bude što više „otvorenih poglavlja“, „pozitivno intoniranih izveštaja o napretku“ i „realizovanih mera“. Druga je tačka posmatranja Evropske komisije i zemalja članica. Njima je stalo da Srbija ima institucije koje će obezbediti vladavinu prava i koja im u već uveliko posvađani klub neće doneti nove probleme. Zato su i rešili da među prvima otvore poglavlja o pravosuđu, korupciji, ljudskim pravima, slobodama i bezbednosti i da sve vreme prate ima li suštinskog napretka u ovim oblastima. Pored toga, svaka država ima i posebne interese, koje će se truditi da zaodene u ruho „ispunjavanja standarda“. Treći ugao posmatranja imaju građani. Jedni bi u EU, ali im je to opredeljenje klimavo, i postavljanje bilo kakvih uslova budi sumnju. Mnogi uopšte ne bi ulazili u EU, već u neke druge saveze ili neutralnost, ali bez potpune predstave kako bi tako nešto bilo izvodljivo. Većina pristalica Unije se ne bi bavila političkim, nego praktičnim pitanjima – npr. kako lakše raditi ili školovati se u inostranstvu. Najzad, ima i onih građana koji u pristupanju Uniji vide šansu za Srbiju da osnaži svoje institucije, drugim rečima, da uradi nešto dobro za sebe, za šta inače ne bi bilo dovoljno volje. Mislim da je to jedini ispravan pristup. Na kraju krajeva, šta god da se desilo sa EU i našim pristupanjem, ono što uradimo tokom tih promena će nam ostati na korišćenje u narednim godinama.

**„Pregovori“**

Oko pristupanja Srbije EU se otvaraju i zatvaraju „pregovori“. Ta reč pomalo zavodi na pogrešan trag. Oko mnoštva pitanja nema šta da se pregovara, već se prilagođavamo unapred postavljenim pravilima (npr. usaglašavanje propisa). Eventualna tema pregovora u takvim situacijama jeste da li su pravila zaista usaglašena. Kada pravila nisu do tančina unapred definisana prostor za pregovore postoji – ali se javlja pitanje šta treba da bude cilj naših pregovarača, a pre svega onih koji su pisali tzv. „pregovaračke pozicije“ i akcione planove? Da li se, drugim rečima, treba rukovoditi logikom „hajde da se ne obavezujemo previše, a lako ćemo da uradimo više od onoga što smo obećali“ ili „postavimo visoko lestvicu, jer nikad nećemo imati ovakav motiv i priliku da ostvarimo cilj“? U prvom slučaju lako se dolazi do apsurdne situacije – npr. da je nekome u EU više stalo da se Srbija efikasnije bori protiv korupcije nego što je nama, o čijim se parama i kvalitetu usluga javnog sektora radi! I u drugom slučaju postoji rizik – da nam neko kaže da nismo u potpunosti ispunili cilj. Najzad, postoje (i postojale su kada je zaključivan SSP) i neke situacije u kojima zaista ima razloga da se pregovara jer su ekonomski ili drugi interesi Srbije i EU suprotstavljeni – npr. kvote za proizvodnju pojedinih proizvoda, brzina „usaglašavanja“ spoljne politike, subvencije...

**Šta ko prati?**

Zadaci koji stoje pred Srbijom uglavnom su određeni kroz „preporuke“ EU nakon skrininga (snimak stanja zakona, njihove primene i institucija) pre nekoliko godina, a zatim su pretočene u akcione planove za poglavlja 23 i 24. Nevolja je što tim preporukama EU nije obuhvatila sva bitna pitanja (zato što ne postoji pravni osnov ili zato što nije bio prepoznat interes da se to učini), pa su ona posledično ostala van fokusa i naših reformatora, ma koliko bila bitna. Tipičan primer za to su odstupanja od primene domaćih antikorupcijskih pravila (o nadmetanju, kontroli, javnosti postupanja, izradi prethodnih analiza) kada se sprovode infrastrukturni projekti ili ustupa javna imovina na osnovu međunarodnih sporazuma. Dalje, akcioni planovi nisu uvek dovoljno precizni (pa se može različito tumačiti šta se htelo postići), dovoljno ambiciozni (da bi se ostvario cilj) ili pak uspešnost njihovog sprovođenja nije moguće utvrditi na osnovu napisanog. To otvara široke mogućnosti tumačenja. Kada se takve mogućnosti povežu sa činjenicom da jedan deo komunikacije među stranama neće biti vidljiv domaćoj javnosti, javljaju se najmanje dve opasnosti. Prva, da Srbija formalno ispuni zacrtane zadatke, da nas EU „potapše po ramenu“ (npr. zbog generalne podrške politici Vlade), a da suštinski napredak ne bude postignut. Tada bismo zauvek ispustili ovu jedinstvenu priliku za unapređenje sistema. Druga opasnost je da uz isti nivo ispunjenosti zadataka ocena iz Brisela (ili iz neke od 28 prestonica) bude drugačija a da sve to bude primarno motivisano nekim drugim razlozima (npr. bilateralna ili spoljnopolitička politika).

O ostvarivanju tih akcionih planova Vlada (t.j. radno telo, Savet za sprovođenje AP za poglavlje 23) redovno izveštava [http://www.mpravde.gov.rs/file](http://www.mpravde.gov.rs/files)/Izvestaj%20br%203-2016%20o%20sprovodjenju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf (još uvek nema takvih izveštaja za poglavlje 24). Objavljivanje tih podataka predstavlja napredak u odnosu na doba od pre samo nekoliko godina. Na primer, tu se mogu naći makar neki statistički podaci o broju službenika koji su postavljeni na najviše položaje u administraciji na osnovu konkursa (92 od ukupno 345), a Vlada je godinama (po zahtevima Transparenosti – Srbija) odbijala da se izjasni da li uopšte vodi evidenciju te vrste. Međutim, već nakon prvog izveštaja je postalo jasno da se od njih može očekivati samo popis sprovedenih aktivnosti. Nema čak ni („subjektivne“) ocene Vlade o tome koliko je sprovođenje neke aktivnosti (ili svih njih zajedno) doprinelo ostvarivanju opštih ciljeva iz preporuke. Manjkavosti se mogu pokazati na primeru mnogobrojnih obuka službenika, koje su predviđene ovim akcionim planovima. Po pravilu, u opisu aktivnosti se ne govori o tome koji broj ljudi treba obučiti, kojim sve znanjima i veštinama treba da ovladaju, a ne predviđa se ni obavezna provera znanja na kraju obuke ili analiza kasnijeg postupanja obučenih. Zbog toga, bilo koji podatak o broju obučenih zaista može biti dovoljno pokriće za navod iz izveštaja da je „aktivnost u potpunosi realizovana“, iako se iz toga ništa ne može zaključiti o efektima.

Kvalitativne ocene se mogu naći u izveštajima EU („country report“, ranije „progress report“) http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\_dokumenta/godisnji\_izvestaji\_ek\_o\_napretku/godinji\_izvestaj\_15\_final.pdf . To svakako nije dovoljno. Izveštaji EK su ograničenog obima (npr. kvartalni izveštaj Vlade o sprovođenju poglavlja 23 ima 300 stranica, a prošlogodišnji izveštaj EK posvećen toj temi 12), pa u njima nema dovoljno prostora za obrazloženje ocena ili razmatranje ostvarivanja standarda na primerima iz prakse. Ograničavajući faktori su i korišćenje „diplomatskog rečnika“, razmatranje koja će se poruka istaći u prvi plan (ono što će većina medija jedino preneti) i vezanost za (ne)postojeće standarde u samoj EU. Usled toga, na primer, u izveštajima EK za Srbiju godinama nije davan značaj velikom problemu političkog upravljanja javnim preduzećima, dok je ono u Srbiji opšteprepoznato kao jedan od najizdašnijih izvora korupcije.

**Nezavisni monitoring**

Nedostaci državnog i evropskog mehanizma praćenja jasno ukazuju na potrebu za postojanjem trećeg, koji bi bio nezavisan i od jednog i od drugog, ali oboma koristan. Jedan model upravo takvog praćenja i izveštavanja predstavlja ono što radi koalicija nevladinih organizacija prEUgovor, koja je do sada objavila sedam polugodišnjih izveštaja o stanju i napretku u pojedinim oblastima iz poglavlja 23 i 24 (bezbednost, azil i migracije, trgovina ljudima, nasilje nad ženama, organizovani kriminal, korupcija...) i posebne analize pojedinih pitanja (npr. u pogledu sukoba javnog i privatnog interesa i aktuelnih problema koji su nastali kao posledica masovnih iregularnih migracija).

http://preugovor.org/prEUgovor/123/Publikacije.shtml Izveštaji NVO tako daju širu sliku od državnih u pogledu efekata sprovedenih mera ali i sprovođenju zakona i politika uopšte (to jest, preko onoga što je ušlo u akcione planove). U njima se mogu naći opis stanja, osvrt na paradigmatične slučajeve iz prakse i preporuke šta treba uraditi da se stanje popravi. Neretko će nezavisni monitoring sadržati bitne dopune Vladinog. Na primer, uz podatak o tome da je usvojen neki zakon, stajaće i osvrt na to da li su predlozi sa javne rasprave razmotreni, da li su usvojena rešenja potpuna, da li su u skladu sa ostatkom pravnog sistema, da li se norme poštuju itd.

To može da bude od velike koristi za državne organe, ako im je na pameti isti cilj, da unaprede zakone i institucije u Srbiji. Upitno je da li volja za ovakvim korišćenjem monitoringa koji dolazi iz civilnog društva stvarno postoji. Naime, iako je pravljenje akcionih planova bio otvoren proces (što je dobra praksa), mnogi od predloga su odbačeni bez valjanog obrazloženja. I inače, mnogi predlozi koje su nadležnim institucijama u Srbiji dostavljali građani, nevladine organizacije pa čak i drugi državni organi našli su svoje mesto u planovima Vlade tek kada je to zatražila Evropska komisija ili neka druga međunarodna institucija. Zbog toga je vrlo važno da izveštaji nezavisnog monitoringa stignu i u Brisel – oni dopunjuju izveštaje koje dostavlja Vlada i pružaju neke uvide u efekte reformi do kojih administracija EU inače ne bi došla. Takvo izveštavanje može uticati na to da se i spektar evropskog monitoringa proširi (na primer, kroz razumevanje da pomenuti problem javnih preduzeća ne predstavlja samo ekonomsko pitanje, već dokaz o (ne)postojanju vladavine prava). Nezavisni monitoring koristi i građanima, tako što im dopunjava sliku o mogućim koristima ali i ograničenjima evropskih integracija i daje uvide o učinku državnih organa Srbije na tom putu.

Ova vrsta nezavisnog monitoringa pretenduje na to da ocene stanja i predlozi budu dati u javnom interesu. Naime, ovde nije reč o, kako se nedavno slikovito izrazio pomoćnik ministra pravde i šef pregovaračke grupe za poglavlje 23, Čedomir Backović, o civilnom društvu kao skupu „udruženja mesara i udruženja vegana“, gde svakom treba omogućiti da javno predstavi svoje potrebe i argumente, već o organizacijama koje imaju za cilj da se popravi stanje u oblastima u kojima delaju i koje zarad toga daju predloge celovite politike. Te ocene i predlozi, naravno, za državne organe nisu obavezujući, ali bi bilo svojevrsno rasipanje ne baš tako bogatih resursa koji postoje u zemlji, kada ne bi bili ni razmotreni. U idealnom scenariju, na razmatranje i eventualno prihvatanje predloga i komentara ne bi trebalo da ima uticaj to da li su oni medijski promovisani ili ne, da li ih je uputio jedan građanin, udruženje, 100 organizacija zajedno ili moćna poslovna asocijacija, da li su predlozi prvo dostavljeni Vladi ili istovremeno podeljeni sa domaćim i stranim akterima objavom na sajtu i promocijom na konferenciji, već samo snaga argumenata. Koliko će u stvarnosti biti koristi od nezavisnog monitoringa, zavisi od toga šta je cilj i razumevanje korisnika – da li su uslovi na putu pridruživanja samo smetnja ili šansa za suštinske promene.

***Nemanja Nenadić, programski direktor organizacije Transparentnost Srbija, koja je je jedna od sedam članica koalicije prEUgovor***