Uloga civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika

Suljičić, Darko

Master's thesis / Diplomski rad

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:564490

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**



Repository / Repozitorij:

FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / disertations







Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

Darko Suljičić

ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU KREIRANJA JAVNIH POLITIKA TIJEKOM PRISTUPNIH PREGOVORA

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2016

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU KREIRANJA JAVNIH POLITIKA TIJEKOM PRISTUPNIH PREGOVORA

DIPLOMSKI RAD

Mentor: dr.sc. Nataša Beširević

Student: Darko Suljičić

Zagreb

rujan, 2016

Izjavljujem da sam diplomski rad *Uloga civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika tijekom pristupnih pregovora*, koji sam predao na ocjenu mentoru prof. dr. sc. Nataši Beširević , napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekao ECTS-bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Darko Suljičić

Sadržaj

1.Uvod 1

1.1 Višerazinsko upravljanje 4

1.2. Metode istraživanja 5

2.Pregled europske zaštite ljudskih i građanskih prava 6

2.1 Bijela knjiga 9

3. Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj 10

4. Pregled dosadašnje literature o civilnom društvu u Hrvatskoj 11

5. Udruge nacionalnih manjina u Hrvatskoj 15

6. Manjine na medijskoj i političkoj sceni 18

7. Istraživanje utjecaja udruga nacionalnih manjina na kreiranje javnih politika 20

7.1 Sjedište udruge 22

7.2 Struktura organizacija (prostor u kojemu udruge djeluju) 22

7.3 Glavni izvori financiranja 23

7.4 Utjecaj pristupanja Uniji na veću uključivost udruga u kreiranju politika 24

7.5 Kontakt od strane Vlasti za suradnjom 25

7.6 Suradnja s ostalim dionicima u procesu kreiranja politika 26

7.7 Procjena utjecaja 28

7.8 Percepcija uspješnosti suradnje s Vlasti 30

7.9 Suradnja s drugim udrugama 31

8. Rezultati istraživanja i interpretacija 32

9. Zaključak 33

10. Privitak: primjer upitnika 34

Civilni sektor prepoznat je od strane Europske unije kao jedan od stupova društva stoga su sve češća nastojanja da ga se uključi u proces kreiranja politika. Nakon institucijalnog zastoja i šoka kojeg je Unija doživjela 2001. dogodile su se promjene koje su morale biti prihvaćene i od zemalja aspirantica pa tako i Hrvatske. Tijekom pristupnih pregovora Hrvatska je donjela programe za razvoj civilnog sektora,povećala financijska davanja, a organizacijama civilnog društva ponudila se mogućnost da uđu u policy arenu. Jedno od osjetljivijih pregovaračkih poglavlja je bilo poglavlje 23 koje se između ostalog odnosi na poštivanje ljudskih i manjinskih prava. Učinjeni su pomaci koji su doveli do zatvaranja pergovaračkog procesa, a manjinama kao i udrugama dan je prostor lobiranja, jačanja kapaciteta i sudjelovanja u kreiranju politika.

Ključne riječi: Civilni sektor, Europska unija, manjine, udruge, pregovori, istraživanje

1. Uvod

Ovaj diplomski rad analizirat će utjecaj civilnih udruga u procesu kreiranja javnih politika u pristupnom periodu odnosno od otvaranja pregovora (listopad 2005) do njegova formalna završetka (lipanj 2011) u Europsku uniju u domeni manjinskih prava. Upravo je tada Republika Hrvatska bila obvezna usvojiti pravnu stečevinu te je utjecaj europeizacije bio najjači. Europska unija svojim primarnim (Rimski ugovor, Ugovor iz Nice , Amsterdamski ugovor ...) i sekundarnim (uredbe, direktive, odluke) izvorima prava štiti prava čovjeka i zabranjuje diskriminaciju. Nadalje, u procesu kreiranja i provedbe javnih politika sve veći naglasak se stavlja na uključivanje civilnog društva kao važnog čimbenika stoga smo u posljednjih desetak godina svjedoci sve snažnijeg vala inicijativa koje ne dolaze iz vlasti već iz dijela društva koje je dugo godina bilo zanemarivano, isključeno i obavijeno stigmom „tajnih agenata“ oporbe ili vanjskog neprijatelja. Taj dio društva poznatiji pod nazivima Organizacije Civilnog društva (OCD) , nevladine organizacije (NGO) ili neprofitni sektor prošao je kroz mnoge faze svog razvoja ali čini se da je najveći input u izgradnji ovog važnog segmenta svake države dao upravo taj proces europeizacije potaknut željom Republike Hrvatske za približavanje i integraciju u Europsku uniju (u daljnjem tekstu Unija ili EU). Iako je taj put bio dug ipak se čini kako Organizacije civilnog društva sve češće i snažnije

ulaze na scenu inicijatora promjena i sukreatora javnih politika. Njihove kompetencije prepoznate su i od strane eksperata koji smatraju da „civilno društvo u pojedinim područjima razvoja ima kvalitetnije stručnjake i suradnike od Vlade.“ [1]

Razlog zbog kojeg pišem o ovoj tematici su događaji koji postaju sve učestaliji, a zbog kojih se čini da je u zemlji trenutačno prisutno nazadovanje po pitanju manjinskih prava pa tako i prava nacionalnih manjina. Pomaci koji su se dogodili nakon promjene vlasti 2000. godine, a posebno u periodu šestogodišnjeg pregovaranja s Europskom unijom o pridruživanju toj međunarodnoj organizaciji nakon ulaska doživjeli su određenu stagnaciju, a sve učestalije postaju demonstracije i izjave javnosti ali i političara protiv ostvarivanja zakonskih prava manjina kao i sumnje u nužnost razvijanja civilnog sektora poput najava ministra kulture Hasanbegovića početkom svibnja 2016. kako će u buduće udruge dobivati manja novčana sredstva kao i prosvjedi 2013. protiv postavljanja ćiriličnih ploča u Vukovaru.

Rad se sastoji od dva dijela gdje prvi dio daje pregled razvoja ljudskih i građanskih prava u Uniji kao i nastavak proširivanja tih prava u novije vrijeme. Pruža se uvid u ugovore, dokumente i poglavlja koja su označila početak razvoja i nužnosti uključivanja organizacija civilnog društva u proces donošenja odluka te evoluciju civilnog sektora u Hrvatskoj kao i promjene u zakonodavnom okviru koje su nastale usvajanjem europske pravne stečevine. U drugom dijelu rada nalazi se istraživanje provedeno među udrugama nacionalnih manjina o njihovom doživljaju utjecaja europeizacije na veću uključivost tih udruga u kreiranje politika koje se tiču manjina. Hipoteza koju postavljam jest: proces europeizacije odnosno pristupnih pregovora imao je pozitivne učinke na razvoj nevladinog sektora te je omogućio da organizacije civilnog društva (pa tako i udruge nacionalnih manjina) postanu jedni od aktera u kreiranju politika. Hipoteza će se ispitati kvantitativnom metodom pomoću upitnika, a napravljena je i manja analiza sadržaja kako bi se prikazala promjena u percepciji manjina i udruga nakon pristupanja Uniji. Zbog nemogućnosti istraživanja radi ograničene veličine rada on nažalost neće ispitivati drugu stranu odnosno mišljenja i iskustva vlasti što bi bilo iznimno korisno kako bih se pronašlo eventualno objašnjenje određenih pokazatelja nastalih istraživanjem koje je provedeno s udrugama. Teorijski okvir rada temeljit će se na višerazinskom upravljanju kojeg karakterizira usklađeno djelovanje više aktera u skladu s načelima supsidijarnosti, partnerstva, a temelji se na uključivosti, otvorenosti i transparentnosti

[1] Bežovan i Zrinščak, 2007: 146

Za početak , potrebno je definirati što je to civilno društvo. Postoji varijitet u definiranju ovog pojma, pa tako oni najjednostavniji govore kako je to treća strana, odmah uz državu i tržište dok druge daju sadržajniji pojam civilnog društva koje se sastoji od akcija građana (svih ljudskih bića), pojedinačno i zajedno, usmjerenih poboljšanju svoje zajednice i društva. Takve akcije su temelj na kojem počiva demokracija, pluralizam, poštovanje ljudskih prava, dobra vladavina i kohezivnost društva. Bežovan u svojoj knjizi *"Civilno Društvo u Republici Hrvatskoj"* pojam civilnog društva određuje kao „ prostor između obitelji, države i tržišta gdje se građani udružuju zbog promicanja zajedničkih interesa. To je njihova inicijativa, skupina i organizacija koje imaju svoj vlastiti ustroj , vlastiti upravu, neprofitni status, u svoje aktivnosti uključuju volontere, građani ulaze u njihovo članstvo na dobrovoljnoj osnovi, a kao takvima različiti im dionici daju materijalne potpore . Naglašava se odvojenost od vlade i njezinog utjecaja.“ [2]

Kako Unija promiče uključivanje civilnog društva u proces donošenja odluka , tako države koje žele postati njezinim dijelom moraju poštovati njezine propise. Jedan od glavnih dokumenata koji se odnosi na uključivost OCD jest Bijela knjiga o europskom upravljanju *White paper on European Governance* objavljena 2001. godine, a koja sadrži pet temeljnih načela: otvorenost, sudjelovanje, odgovornost (*accountability*), učinkovitost i usklađenost. Taj dokument „ upućuje na nužnost uključivanja i ulogu OCD-a u procesu donošenja odluka tijela Unije te ističe važnost jedinstvenih pravila za uređivanje sudjelovanja OCD-a u tim postupcima“.[3] Stoga mnogi programi koje je Unija donijela odnose se na uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja odluka kako bi se zacrtani ciljevi mogli što uspješnije postići.

Jedno od područja kojem se pridaje velika pažnja tokom pristupnih pregovora jesu manjinska prava koja obuhvaćaju uporabu materinjeg jezika, uključivanje nacionalnih manjina u proces odlučivanja, pravo na vjerske institucije i sl. Još od svojih početaka Unija je poštovala ljudska prava, a kasnije je sve veću pozornost pridavala i manjinskim pravima. Svojim primarnim (ugovori) i sekundarnim (uredbe, direktive, odluke) izvorima prava Unija je postavila visoke kriterije koje država pristupnica mora usvojiti i poštovati ukoliko želi postati članicom. Iako formalno Republika Hrvatska ima veoma dobro uređeno pitanje manjinskih prava, a Ustavom su priznate 22 manjinske skupine, čak i grupama koje broje tek nekoliko stotina pripadnika (poput bugarske manjine koja prema popisu stanovništva iz 2011. godine broje tek 350

[2] Bežovan i Zrinščak, 2007: 18
[3] Golubović : 2008;7

pripadnika, turske 367 te samo 29 pripadnika Vlaha) dala status nacionalne manjine ipak kako primjećuje Milan Mesić „ iza legalnog statusa manjine ne stoji, međutim, nikakva osmišljena koncepcija multietničke i socijalne pravde.“[4]

1.1. Višerazinsko upravljanje

Sam pojam višerazinskog upravljanja veže se uz napore Unije da se što efikasnije donose i provode politike u kojima bi se kao dionici našli svi oni na koje se određena politika i odnosi. Kao koncept odnosno teorija najučestalije se javljao kao jedan od elemenata zajedničke kohezijske politike Europske Unije kao načina kako što djelotvornije u zajednici unutar koje postoje različiti interesi i stupnjevi gospodarske, socijalne i političke razvijenosti pronaći okvir koji bi ponudio rješenje. Taj koncept višerazinskog upravljanja počiva na nekoliko osnovnih premisa poput jednakovrijednosti svih aktera uključenih u proces (počevši od onih najmanjih i najniže postavljenih u hijerarhiji koja se ovim konceptom pokušava dokinuti) , neovisnost svakog od aktera te da primjena načela supsidijarnosti ne znači i ″suton″ vlasti ili aktera koji je hijerarhijski postavljen više. Damjan Lajh s Fakulteta za društvene znanosti u Ljubljani objašnjava ovaj teorijski pristup sljedećim riječima : „Višerazinsku vladavinu možemo shvatiti kao sustav organizacije javnih ovlasti koje su razdijeljene na barem dvije razine odlučivanja, pri čemu svaka razina zadržava autonomiju u donošenju odluka vis-a-vis drugih razina. Svaka razina odlučivanja je tako suverena na području svojih nadležnosti, dakle, nije (barem ne potpuno) podređena drugoj.“ [5]

Postoji nekoliko temeljnih načela višerazinskog upravljanja. Sva načela proistekla su iz uvjerenja kako se najbolje politike kreiraju i provode ako se poštuju demokratske procedure i ideali. Shodno tome transparentnost, otvorenost i uključivost važne su karike u procesu kreiranja odgovora. Na to se nadovezuju načela sudjelovanja i partnerstva koje počivaju na dijalogu sa svim zainteresiranim stranama „tijekom čitavog postupka donošenja odluka, također putem odgovarajućih digitalnih instrumenata te poštujući prava svih institucionalnih partnera“ [6] . Važan element je i načelo supsidijarnosti koje se definira kao načelo prema kojemu odlučivanje o zajedničkim pitanjima mora biti preneseno na najniži mogući stupanj

[4] Mesić :2003; 161
[5] Lajh : 2006 : 18
[6] Povelji o višerazinskom upravljanju u Europi : 2014 :4

društvene organizacije, dok središnja vlast ima samo ulogu nadopune političkog odlučivanja na mjesnoj razini.

Neki od načina kako ovaj koncept provesti u djelo jest promicanje suradnje s građanima u što više aspekata, zalaganje za što užu suradnju sa svim zainteresiranim stranama, a pogotovo s onima na koje se određeno policy pitanje odnosi kao i jačanje institucionalnih kapaciteta.

Ovaj teorijski koncept upravo je zbog svojih karakteristika primijenjen u ovom radu kao najpogodniji okvir za istraživanje utjecaja udruga nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj na stvaranje javnih politika. On nam daje uvid kako se europska pravna stečevina prenosila na zemlje koje su postajale članicom Unije te kako su se ti pravni akti provodili. Nadalje prikazuje se mogućnost udruga kao dionika policy procesa da se dožive ravnopravno, neovisno i sposobno preuzeti odgovornost za one probleme i rješenja koja se uvide kao najpogodnija. Istraživanje koje je provedeno u svrhu ovog rada također ispituje dali se određena načela višerazinskog upravljanja poštuju, odnosno postoji li dijalog kako između središnje ili lokalne vlasti i udruga tako i različitog odnosa tih dviju vlasti spram udruga. Nadalje, prepoznavanje civilnog društva kao partnera u procesu kreiranja i implementiranja politika još je jedno važno načelo višerazinskog upravljanja koje se u istraživanju ispituje kroz analizu voljnosti vlasti da prepozna i uvede još aktera u policy arenu.

1.2. Metode istraživanja

Kako bi se došlo do određenih saznanja i ispitivanja određenih pojava vrlo je bitno odrediti na koji način će se pristupiti istraživačkom radu odnosno koja istraživačka metoda će biti primijenjena u tu svrhu. Općenita podjela istraživačkih metoda jest ona koja ih dijeli na kvantitativne koje se temelje na istraživanje opažljivih pojava uporabom statističkih, matematičkih tehnika (ankete, analize sadržaja itd) te kvalitativne metode koja se fokusiraju na a način na koji pojedinci i grupe gledaju i shvaćaju svijet te oblikuju značenje izvan svojih iskustava i ono je bitno orijentirano prema naraciji.

U svrhu ovog rada primijenjene su kvantitativne motode kroz korištenje upitnika te analiza sadržaja medijskih objava.

Primarna metoda koja je korištena u ovom radu je metoda prikupljanja podataka putem upitnika. Upitnik je odabran kao najkvalitetnije ali i najekonomičnije (vremenski, financijski)

sredstvo koje može prikupiti relevantne informacije potrebne za daljnju analizu kako bi se ispitala hipoteza. U konkretnom slučaju, upitnik korišten u svrhe ovog rada (u privitku se nalazi primjer korištenog upitnika) sadržavao je devet jasno i precizno koncipiranih pitanja kako bi se povećala vjerojatnost povratnog odgovora u vremenskom razdoblju od lipnja do srpnja 2016. godine. U drugom dijelu rada koji se isključivo bavi istraživačkom komponentom ispunjeni upitnici podvrgnuti su analizi i interpretaciji u svrhu testiranja hipoteze.

Sekundarna istraživačka metoda koja se koristila je analiza sadržaja koja američki sociolog Earl Babbie definira kao učenje o zabilježenim ljudskim komunikacijama kao što su knjige, web stranice, slike i zakoni,a napravljena je u svrhu ispitivanja na koji način je civilno društvo doživljeno u javnosti odnosno prikaz udruga kroz medije kao i medijske kampanje pomoću koji se pokušala podići svijest stanovništva o manjinama. Analizirani su članci, televizijski prilozi kao i video spotovi korišteni u antidiskriminacijskim kampanjama.

2. Pregled europske zaštite ljudskih i građanskih prava

Kao što je spomenuto Unija je već od svojih početaka pazila na poštivanje ljudskih i građanskih prava. Svojim primarnim izvorima prava udarila je temelje europske vjere o nužnosti njihove zaštite. Već na samom početku 1957 kada je Unija Rimskim ugovorima prvenstveno bila zamišljena kao okvir ekonomske suradnje ratom porušenog i ideološki podijeljenog kontinenta, oslanjala se na Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (koju su potpisale Vlade, članice Vijeća Europe 1950, a u kojoj se obvezuju na poštivanje prava na život, slobodu i sigurnost, slobodu izražavanja, zabranu diskriminacije i drugo) koja je nastala nekoliko godina ranije u Vijeću Europe. Nadalje u preambuli Jedinstvenog europskog akta iz 1987. javlja se nužnost pridržavanja odredaba iz Konvencije, a na to isto se poziva i Ugovor iz Maastrichta iz 1992. godine kojim se i formalno osnovala Unija. Nakon sloma komunizma zemlje nekadašnjeg istočnog bloka željele su što prije postati dijelom zapadnoeuropske organizacije međutim zapad nije znao odgovoriti na njihovu želju zbog straha od još uvijek nepoznatog političkog prostora koji se stvorio između njih i Rusije kao i mogućih nestabilnosti prouzrokovanih masovnim migracijama tog stanovništva u bogatije zemlje zapada. Zbog različitih okolnosti mnoge od njih prihvatile su

autoritarne ili hibridne sustave kako bi ublažile šokove koji su uslijedili ili kako bi odgovorile na probleme s kojima su se te države suočile. Uz dvostruku tranziciju koja je uključivala prelazak iz socijalizma u demokraciju te zamjenu planskog s tržišnim gospodarstvom, mnoge od njih suočile su se i s teškoćama uspostave nove države. Svaka zemlja tzv. ″nove Europe″ imala je mnoge poteškoće s kojima se suočavala poput nestabilnih demokratskih institucija, sloboda medija je u nekima bila bitno narušena ali čini se kako je gotovo svaka od njih imala problema i s nacionalnim manjinama. Najviše pozornosti po pitanju poštovanja prava manjina bilo je usmjereno prema baltičkim zemljama koje su se suočile sa velikom ruskom manjinom te su počele provoditi jezične diskriminacije i po načelu *jus sanguinis* davati pravo na državljanstvo te su na taj način uspostavile ekskluzivnu demokraciju gdje svi oni koji nisu dobili državljanstvo nisu imali pravo glasa ili pravo na natjecanje za položaje u vlasti. Problema po pitanju manjina bilo je vidljivo i u Slovačkoj koja je također putem jezičnih zakona pokušala slovakizirati veliku mađarsku manjinu na jugu zemlje kao i Hrvatskoj gdje je bivši predsjednik Tuđman u predsjedničkoj utrci 1990. zahvaljivao Bogu što mu žena nije ni Srpkinja ni Židovka[7]. Diskriminaciji su pribjegle i druge države poput Rumunjske (usmjerene prema Mađarima) i Bugarske (protiv Turaka). Godinu dana od Maastrichta tadašnjih dvanaest članica uviđajući što se događa u tim zemljama ali i zbog njihovog sve glasnijeg nezadovoljstva tromošću Unije na nove okolnosti u tim zemljama, postavlja kriterije koje svaka zemlja kandidatkinja mora ispuniti ukoliko želi postati članica. Ti kriteriji popularno nazvati ″ kopenhaški kriteriji″ sadrže tri uvijeta –gospodarski koji se odnosi na prihvaćanje tržišnog gospodarstva i stvaranje mehanizama i uvijeta koji će moći konkurirati na tržištu Unije. Slijedeći uvijet je onaj pravne prirode koji se odnosi na prihvaćanje pravne stečevine. U konačnici tu je i politički kriterij koji podrazumijeva „stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava kao i prava manjina.“[8] Svi daljnji ugovori poput onog iz Amsterdama[9] i Nice[10] uvode nove mjere zaštite ljudskih prava koje se baziraju na antidiskriminacijskim odredbama koje se temelje na „ „spolu, rasi , etničkom porijeklu, vjeri, invalidnosti, dobi ili seksualnoj orijentaciji“[11]. Lisabonskim ugovorom iz 2007 godine otišlo se korak dalje jer se po prvi put osiguravaju osnove za zajedničke pravne akte u vezi integracije manjina poglavito onih koji su došli izvan Unije kao i daljnja borba protiv diskriminacije manjina. Kako bi se što više spriječila

[7] Kenney: 2007; 68
[8] Petričušić : 2008 :14
[9] Ugovor iz Amsterdama
[10] Ugovor iz Nice
[11] Petričušić: 2008: 3

mogućnost pojave diskriminacije Unija je putem uredbi, direktiva, odluka i sudske prakse ustanovila sekundarne izvore kojima se učinio još jedan korak unaprijed i postavio EU kao jednu od najvećih zagovaratelja obrane prava i sloboda. Snaga tih sekundarnih izvora prava je takva da vlade zemlja članica moraju donijeti zakone koji će omogućiti da pripadnik bilo koje manjine ima ista prava kao i većinsko stanovništvo te zemlje. Svjesna činjenice kako su predrasude ukorijenjene u društu Unija pokušava promotivnim kampanjama osvjestiti građane Unije o tom problemu, a jedan od primjera kojim se to pokušava jest i sam slogan Unije ″Ujedinjeni u različitosti.″. Kao jedan od mehanizama borbe za ostvarivanje jednakih prava europska komisija provodi postupak konzultacija sa civilnim sektorom u vezi formuliranja i implementiranja antidiskriminacijskih politika kao i financiranje OCD koje se time bave kao npr kroz program temeljnih prava i pravde u sklopu Europskog Vijeća.

Kao jedan od mehanizama nadzora za sve države koje aspiriraju postati njezinim dijelom, Unija je 2005 godine u proces pristupnih pregovora uvela poglavlja 23 i 24. Ranije su ova dva poglavlja bila spojena u jedan, odnosno poglavlje 23 tek je u šestom krugu proširenja kada je Republika Hrvatska otpočela svoje pregovore postalo zasebno. Jedan od razloga za taj čin razdvajanja je veća kontrola implementacije pravila i tekovina EU. Kako bi se što bolje nadzirao proces napretka ta dva poglavlja se prva otvaraju i posljednja zatvaraju, a prva država na koju je to implementirano je bila Crna Gora. Razlika između ta dva pregovaračka poglavlja jest ta da pravne tekovine u poglavlju 23 u velikom dijelu nisu nastala od strane Europske unije već objedinjuju međunarodne dokumente i najbolje prakse (npr. konvencija UN-a) odnosno „obavezujućih ali u velikom dijelu i tzv. mekanih pravnih tekovina.“ [12] . Jedan od segmenata tog poglavlja su i Osnovna prava, odnosno pitanja poput borbe protiv diskriminacije, zaštita manjina, ženska prava, prava invalida, LGBT prava i sl. Hrvatska je tokom pristupnih pregovora u tom segmentu zaštite ljudskih prava najviše problema imala sa zaštitom nacionalnih manjina i povratkom izbjeglica[13]. U skladu s tim Europska komisija je kao kriterije za otvaranje poglavlja 23 postavila uvijet da se predstavi plan (s vremenskim okvirom, nadležnim tijelima i financijskih kapacitetima) u područjima potpunog provođenja Ustavnog zakona o pravima manjina te požurivanje procesa stambenog zbrinjavanja izbjeglica. Također , iznijeti su i ciljevi koje država treba ispuniti kako bi se to poglavlje moglo zatvoriti a neki od njih su: poboljšana zaštita manjina, riješeno pitanje izbjeglica te poboljšana zaštita ljudskih prava. S druge strane u poglavlju 24 postoji mnoštvo propisa

[12] Đurić i Nišavić; 2013;57
[13] Đurić i Nišavić;2013;73

odnosno pravnih tekovina koje su donesena na razini Unije, a obuhvaća zaštitu i sigurnost vanjske granice i šengenski prostor, migracije, azil, vize, borbu protiv organiziranog kriminala, borbu protiv trgovine s ljudima i dr.

2.1 Bijela knjiga

Nakon gotovo 50 godina europskih integracija činilo se kako Unija djeluje poput nekog izvanjskog birokratiziranog tijela koje nije dovoljno jako da se nosi sa stvarnim problemima svojih građana, a u isto vrijeme traži sve šire ovlasti. Nacionalnim vladama bilo je lako upirati prstom prema Bruxellesu kada su donosile nepopularne odluke , a u isto vrijeme građani nisu bili svjesni određenih pomaka poput ljudskih i građanskih prava koja su se ostvarila ponajviše zahvaljujući propisima, konvencijama i aktima Unije. Hladan tuš i poziv na buđenje uslijedio je 7. lipnja 2001. godine kada je Irska na referendumu odbacila Ugovor iz Nice koji je išao prema novoj institucionalnoj reformi. Kako bi proces donošenja odluka bio što transparentniji i pristupačniji trebalo je poći novim putem odlučivanja te u sam proces uključiti sve one dionike na koje su se odluke i odnosile. Još 1997 nastao je koncept otvorene koordinacije koji je podrazumijevao određivanje zajedničkih ciljeva na razini EU, međutim na samim zemljama je da one te ciljeve kroz svoje politike pokušaju i ostvariti. Jedna od bitnih karakteristika tog koncepta jest to što on pretpostavlja što širi krug dionika u samom procesu stvaranja politika. Kasniji razvoj europske vjere u važnost civilnog društva nastavio se Bijelom knjigom , dokumentom koji se odnosi na sve europske institucije, sadašnje i buduće države članice, regionalne i lokalne vlasti te civilno društvo. Kako bi se to ostvarilo izneseno je pet temeljnih načela kvalitetne vladavine : otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitosti, usklađenost. Proces donošenja odluka pokušao se učiniti što više demokratičnijim kako bi se povratilo povjerenje u Uniju. Kao jednog od glavnog aktera u tom procesu EU je prepoznao OCD : „ Civilno društvo igra važnu ulogu u davanju glasa problemima građana i nuđenju usluga koje zadovoljavaju potrebe ljudi.“ [14]

Koliko je uspješan taj proces bio u Hrvatskoj vidjet ćemo kasnije u rezultatima istraživanja koje je provedeno za ovaj rad. Međutim postavlja se pitanje i koliko je ova inicijativa bila uspješna generalno na razini cijele Unije i dali se eventualna uključivost OCD-a u određenim aspektima politika može poopćiti i reći da je Unija ostvarila svoj plan. S obzirom da je Bijela

[14] Komisija europskih zajednica: Europska vladavina, Bijela knjiga;Brisel;2001;11

knjiga zapravo popis želja iznesenih na papiru , a OCD mnogi promatraju kao skupine za pritisak ,a ne kao partnere , EU je čini se ostavila slobodan prostor za sudjelovanje OCD-a upravo tamo gdje je imala najviše uspjeha (zaštita okoliša, ljudska prava) dok je u drugim aspektima utjecaj organizacija civilnog društva puno umjereniji i manji.

3. Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj

Civilno društvo u Hrvatskoj ima dugu tradiciju. Međutim OCD kao dionici procesa stvaranja politika prepoznati su tek u posljednjih 15ak godina. Kako kaže Hill : „ proučavanje procesa stvaranja politika u osnovi je proučavanje primjene moći“[15] , a pod utjecajem Europske Unije i drugih međunarodnih organizacija tokom 90ih, a posebno od promjene vlasti 2000. godine u tu igru moći sve više se uključuje i civilno društvo. Prvi korijeni djelovanja civilnog društva pojavljuje su u obliku bratovština i zadruga tokom 19. stoljeća, a najčešće su se vezali uz djelovanje vjerskih zajednica točnije Katoličke crkve. Kasniji razvoj civilnog društva naglo je zaustavljen, poglavito nakon 2. svjetskog rata i to zbog političkog sustava u kojemu su postojale zabrane i restrikcije poput slobode udruživanja. Jedan od glavnih problema koji je proizašao iz takvog uređenja jest preveliko oslanjanje na državu i određena otuđenost građana. Kako primjećuje Bežovan „ dominacija države u pružanju javnih usluga te ograničenje slobode udruživanja nakon Drugog svjetskog rata učinili su građane neosjetljivim i nesolidarnim za probleme u zajednici u društvu, osim u djelu obiteljske i rodbinske solidarnosti.“[16]

U usporedbi sa zemljama srednje Europe primijećeno je da 80-ih godina nije bilo značajnijeg razvoja civilnog društva, odnosno „naboj civilnih inicijativa odozdo za promjenama u Hrvatskoj bio je slabiji.“[17] Kasniji razvoj događaja koji je uključivao nasilni raspad bivše države, rat te posljedice koje su iz toga proizašle poput izbjegličke krize, siromaštva otvorio je prostor za osnivanje udruga i buđenje civilnog društva potaknutog solidarnošću, empatijom i željom za promjenama. Iako su postojali signali djelovanja OCD-a , Vlast tih godina koristila je medijsku propagandu uperenu protiv takvih organizacija, nazivajući ih „stranim plaćenicima , doušnicima i organizacijama koje štite ljudska prava Srba“[18] što je stvorilo

[15] Hill:2010;5
[16] Bežovan i Zrinščak; 2007;32
[17] Bežovan i Zrinščak; 2007;34
[18] Bežovan i Zrinščak; 2007;36

negativnu sliku u javnosti koja i danas traje. Nadalje, postojali su i problemi u zakonodavnom okviru kada je Vlast oklijevala donijeti zakon kojim bi se reguliralo djelovanje udruga, a kada se i pristupilo izradi taj proces bio je daleko od demokratičnog (npr odbijanje prijedloga eksperata i udruga). Kasnije je reagirao Ustavni sud donijevši odluku o ukidanju 16 odredbi tog zakona. Upravo zbog prilika koje su vladale u zemlji tokom 90-ih godina, Hrvatska nije imala priliku koristiti sredstva namijenjana razvoju tog segmenta društva poglavito ona koja su stizala iz PHARE programa. Koliko veliki utjecaj mogu imati međunarodne organizacije na razvoj civilnog društva je i odluka Vlade da se 1998. godine osnuje Vladin ured za udruge koji je uveo transparentnost u dodjeli sredstava iz državnog proračuna. Može se zaključiti kako nedostatak želje i ne imanje vizije i predodžbe o nužnosti civilnog društva karakteriziraju taj period, te da se ponekad neodlučivanje koristilo kao dio strategije o odlučivanju.

Promjena vlasti 2000. godine donosi promjenu stava prema OCD. Nova Vlada imala je pozitivan stav prema djelovanju civilnog društva te se nastavilo s unapređenjem pravnog okvira za njihovo djelovanje. Upravo je ta godina bila prekretnica za razvoj OCD u Hrvatskoj jer je od tada osnovana Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva te je donesen Strateški program za daljnji razvoj civilnog društva (2007 - 2011). Dvije godine kasnije Sabor je donio odluku o osnivanju Savjeta za nacionalne manjine kako bi se na što djelotvorniji način potaklo sudjelovanje nacionalnih manjina „posebice u domeni razmatranja i predlaganja uređivanja i rješavanja pitanja u svezi s ostvarivanjem i zaštitom prava i sloboda nacionalnih manjina. “ [19]Proces pridruživanja odnosno usvajanje pravne stečevine Europske unije tokom pristupnih pregovora (2005 -2011) dodatno je djelovalo kao pozitivan impuls u daljnji razvoj i osnaživanje civilnog društva u Hrvatskoj, a broj udruga je u stalnom porastu te on sada iznosi 52.272 registriranih udruga različitog djelokruga rada.

4. Pregled dosadašnje literature o civilnom društvu u Hrvatskoj

Proučavanje razvoja i važnosti civilnog društva u Republici Hrvatskoj na znanstvenoj odnosno akademskoj razini najviše je vezano uz profesora Bežovana s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu koji je tokom godina provodio istraživanja te dao najveći doprinos u vidljivosti i značaju udruga u zemlji. Nadalje Antonija Petričušić s katedre za sociologiju

[19] www.savjet.nacionalne-manjine.info, 2016

Pravnog fakulteta u Zagrebu dala je svoj doprinos u proučavanju udruga nacionalnih manjina i njihovu evoluciju tokom godina kao i asistent s iste katedre Danijel Baturina koji se bavi utjecajem europeizacija na civilno društvo dok se profesor Tatalović s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu bavio pitanjem ostvarivanja prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj.U promatranoj literaturi civilno društvo karakteriziraju 4 osobine: struktura , okolina u kojoj ono djeluje, vrijednosti i utjecaj koje takvo društvo ima.

Kada se govori o samoj strukturi civilnog društva u Hrvatskoj primjećuje se zaostajanje za razvijenim zemljama u građanskoj participaciji odnosno članstvu u nekoj od organizacija pogotovo u onima koje se bave ekologijom, ženskim pravima i socijalnim pitanjima i uključenosti određenih skupina društva. Također, najveći postotak članova takvih organizacija je visoko obrazovano, financijski bolje situirano te pripadaju mlađoj populaciji. Ista grupa populacije primijećena je kao većinska u pogledu volontiranja. Nadalje, tek manji broj građana je učlanjeno u najmanje dvije udruge, a kao razlog tome je još uvijek loša slika organizacija kao onih koje se sastoje od svega nekoliko članova koji promiču isključivo svoj interes, članarina koja se „doživljava kao nepotrebna obveza“[20] te medijski natpisi o udrugama kao ″crnih rupa″. Pa tako Slobodna Dalmacija u članku pod nazivom „ Cijeđenje proračuna: Svaki stoti Hrvat ima svoju udrugu“[21] objavljenog 19.12.2011. donosi vijest o odnosu države prema udrugama i načinu njihova financiranja i djelokruga rada gdje je po zakonu dovoljno da udrugu osnuju tri osobe i ona će imati isti status i prava kao i druge organizacije s razvijenijom strukturom i kapacitetima. Dio u kojemu su građani najangažiraniji je pitanje humanitarnih akcija (67% ispitanika je sudjelovalo u nekoj od humanitarnih akcija ,a prosječan iznos davanja je iznosio nešto više od 1% godišnjeg dohodka). Ono što dodatno utječe na lošu strukturu organizacija civilnog društva je i njihova rasprostranjenost. Najviše registriranih udruga zabilježeno je na području Grada Zagreba na kojeg otpada oko jedne četvrtine svih registriranih udruga. Također četiri najveća grada imaju preko 50% svih registriranih udruga što dovodi u pitanje ravnopravnost urbanog i ruralnog stanovništva u mogućnostima promicanja interesa tih zajednica. Kategorija koja upotpunjuje i zaokružuje sliku strukture organizacija su njihovi kapaciteti (financijski i ljudski resursi). Iz državnog proračuna 2014[22]. godine oko 600 milijuna kuna dodijeljeno je raznim udrugama, a od tog iznosa oko 30 milijuna dodijeljeno je udrugama nacionalnih manjina , odnosno oko 5

[20] Bežovan i Zrinščak; 2007:70
[21] www.slobodnadalmacija.hr ,2016
[22] http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2014-godina ,2016

%. [23] Prema istraživanjima profesora Bežovana većina ispitanih udruga izjavilo je da su im financijske mogućnosti djelomično dovoljne za rad , a manje od 5% kaže kako su u potpunosti nedovoljne. Uzevši sve iznesene parametre može se zaključiti kako je struktura civilnog društva u Hrvatskoj skromnijeg kapaciteta te je potrebna bolja organizacija samih organizacija kao i njihov nadzor kako bi se prevladale poteškoće koje utječu na njihove kapacitete, ugled i performanse.

Druga karakteristika je okolina u kojoj OCD djeluju odnosno na koji način ekonomski, politički i kulturni faktor utječu na razvoj civilnog društva. Ovisno o tome ona može biti poticajna ili nestabilna. Politička nedosljednost, nestabilnost vlasti, negativan odnos prema OCD tokom 90ih te problemi poput korupcije ostavili su svoj trag na razvoj civilnog društva. Istraživanja koja se bave povjerenjem građana u institucije i organizacije svake godine pokazuje isti uzorak, odnosno veliko nepovjerenje prema Vladi, Saboru i političkim strankama. Ljudska prava i slobode prošla su dug put od teškog kršenja prava na jednakost pred zakonom, sudske zaštite prava i sloboda tokom prvih godina osamostaljenja do postepenog razvoja i širenja tih prava na druge sfere društva poput Zakona o ravnopravnosti spolova, Zakona o životnom partnerstvu ili Zakona o pravu na informiranje. Negativan stav građani izražavaju i prema manjinama. Prema rezultatima ankete [24] Centra za mirovne studije iz 2013. godine 40% ispitanika je imalo negativan stvar prema Romima, trećina prema Srbina, a oko 15% prema muslimanima. Brojke su još poražavajuće ako se pogledaju rezultati istraživanja ksenofobije među srednjoškolcima koji govore da su mladi manje tolerantni prema drugima nego što su to njihovi roditelji. Iskustvo rata, poluautoritarnog političkog sustava s kraja stoljeća, ekonomske krize i ostalih faktora donekle mogu objasniti taj trend no ne rasvjetljavaju ga do kraja. Primjetna je i određena samocenzura kod nekih organizacija civilnog društva koje dobivaju određena financijska sredstva od strane lokalne ili središnje vlasti zbog. Isto tako nepovjerenje Vlasti u kvalitetu sporazuma s OCD u naprijed onemogućava kvalitetan dijalog i kvalitetne politike.

Ustav Republike Hrvatske u članku 39 kaže da je „ zabranjeno i kažnjivo svako pozivanje ili poticanje na rat ili uporabu nasilja na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti“[25] , dok članak 43 govori o slobodi udruživanja u svrhu promicanja određenih interesa (politička, socijalna, nacionalna , gospodarska i dr) osim u slučajevima kada se

[23] www.novilist.hr , 2016
[24] www.cms.hr ,2016
[25] Ustav Republike Hrvatske ; NN ; Zagreb

ugrožava demokratski ustavni poredak te jedinstvenost, neovisnost i teritorijalna cjelovitost države. U skladu s tim odredbama, civilne udruge promiču vrijednosti koje su u duhu demokracije, poštivanja različitosti i uključivosti. Također zalažu se za transparentnost u donošenju odluka te što veću građansku participaciju na svim razinama i osviještenost ljudi za probleme zajednici u kojoj žive. Stoga moglo bi se reći da se OCD u Hrvatskoj ne razlikuju po vrijednostima koje promiču od drugih organizacija izvan zemlje odnosno poštuju se demokratske vrijednosti i slobode koje su univerzalne u zemljama u kojima vlada slično ili isto političko uređenje.

Zadnja osobina civilnog društva je utjecaj koji ono ima odnosno mogućnosti sudjelovanja u procesu stvaranja politika i donošenja odluka kao i rezultati njihovog djelovanja na terenu poput osnaživanja ljudi. Upravo ovaj segment civilnog društva je najproblematičniji upravo zbog nedostataka i problema s kojima su OCD suočene, a koji su navedeni ranije. Mnoga istraživanja su rađena s ciljem otkrivanja razloga zašto je tomu tako. Adrijana Vela iz Vladinog Ureda za udruge[26] primjećuje sljedeće:

- učestalost nepravodobne objave informacija od strane vlasti kada se pristupa izradi ili promjeni zakona što smanjuje mogućnost kvalitetne priprema organizacija

- nacrti zakona se objavljuju tek nakon njihovog usvajanja od strane Vlade

- nedostatak kvalitetnih javnih rasprava koje mogu istaknuti određene probleme i predložiti alternativna rješenja

-ograničen pristup informacijama gdje se poštuje pravni okvir koji je uglavnom deklarativne prirode

- velik broj zakona se usvaja po hitnom postupku što dovodi do nekvalitetnih rješenja i zakonskog šuma

Sam proces uključivanja OCD u kreiranje javnih politika kao i u savjetovanje može se provesti kroz tri različita načina ovisno o tome tko je pokretač te suradnje.

Formalni proces podrazumijeva da je inicijator država jer se uviđa kompetencija civilnog društva u rješavanju određene problematike te se uspostavlja ravnopravan i partnerski odnos u svrhu što kvalitetnije rasprave i zaključaka. Ukoliko inicijativa za suradnjom dolazi iz

[26] Vela : 2008; 29

organizacija civilnog društva tada se govori o neformalnom procesu. Najčešći problem koji se kod ovog načina uspostave komunikacije s državom javlja jest taj da se reagira na već donesenu odluku koja nije bila proizvod konzultacija s ostalim akterima. Česti su primjeri takvog načina savjetovanja ad hoc izjave u medijima od strane OCD kako bi se reagiralo i napravio određeni pritisak na zakonodavca i eventualno pokrenuo ponovni postupak konzultacija i javnih rasprava. Zadnji pristup kombinira ova dva, odnosno ono se javlja kao zahtjev civilnog društva da se zakonski uredi određeno područje ili da se ustroji određeno tijelo dok se država drži suzdržano na takve inicijative zbog sumnjičavosti u kvalitetu i potrebnost zahtjeva.

Kako bih što uspješnije prevladale nedaće organizacije civilnog društva moraju raditi na podizanju svojih kapaciteta, stvarati mrežu poznanika u redovima vlasti kako bi na vrijeme bile upoznate sa sadržajima prijedloga određenih politika, djelovati u koaliciji s drugim organizacijama „radi stvaranja kritične mase“[27] te pridobiti i podršku javnosti za svoj rad i zalaganje o određenom pitanju. Jedna od uspješnijih akcija koju navodi Bežovan[28] jest ona Udruge Roda iz 2001. kada se nakon smanjivanja prava porodiljnih naknada napravila kampanja koja je za cilj imala revidiranje takve odluke te bolji položaj i prava žena i djece.

5. Udruge nacionalnih manjina u Hrvatskoj

U preambuli Ustava Hrvatske piše da se „ Republika Hrvatska ustanovljuje kao nacionalna država hrvatskoj naroda i država pripadnika nacionalnih manjina“ [29] točnije njih 22. Nadalje Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina definira nacionalne manjine kao „ skupinu hrvatskih državljana čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njezini članovi imaju etička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana“[30] te se uz ista prava koja vrijede za ostale građane ističu i posebna prava koja manjine ostvaruju poput uporabe vlastitog jezika kako privatno tako i javno i službeno, udruživanje radi promicanja zajedničkih interesa kao i sudjelovanje u predstavničkim tijelima kako na lokalnoj tako i na državnoj razini kao i javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća nacionalnih manjina. Jednako tako nacionalnim manjinama osigurano

[27] Vela: 2008; 39
[28] Bežovan i Zrinščak; 2007; 136
[29] Ustav RH; NN ; Zagreb
[30] Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina; NN, Zagreb; 2002

je najmanje pet a najviše osam zastupničkih mjesta u Saboru te predstavljenost u tijelima lokalne i regionalne samouprave. Prema popisu stanovništva[31] iz 2011 godine u Hrvatskoj trenutačno živi 337 259 građana pripadnika neke nacionalne manjine odnosno oko 9% ukupnog broja stanovništva. Najbrojnija manjina su Srbi s oko 4.3% populacije dok niti jedna druga manjina zasebno ne prelazi jedan posto. Zanimljivo je da je primječen pad broja pripadnika skoro svih manjina (najveći pad imaju Mađari) dok su pripadnici romske populacije povećali udio u ukupnom postotku. To se može tumačiti time što je dugo godina upravo ta populacija bila marginalizirana te se kroz mnoge programe kako na razini Unije tako i na razini države išlo za njihovom integracijom u društvo zemlje kroz sustave obrazovanja, zdravstva i socijale što je dovelo do sve manjeg straha i srama od izjašnjavanja. Upravo je ta populacija bila i najproblematičnija zbog neprijavljivanja boravišta, novorođene djece, nepismenosti i njihovog straha od diskriminacije ili zločina iz mržnje od strane drugih te se dugo godina njihov broj samo pretpostavljao dok je stvarno stanje bilo drukčije. Iako je ovim popisom stanovništva broj Roma porastao za skoro 80% od prijašnjeg popisa te ih se danas broji nešto manje od 17 000 još uvijek to nije realna brojka, a procjene govore da u Hrvatskoj trenutačno živi između 30 000 i 40 000 tisuća pripadnika Roma.

U zemlji trenutačno 25 općina i 2 grada zadovoljavaju uvjete o dvojezičnosti propisane Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina odnosno pripadnici neke od nacionalnih manjina čine najmanje trećinu stanovništva. Do sada je to zakonsko pravo provedeno u 21 općini , a uz iznimku samo njih četiri (po jedna češka, slovačka, talijanska i mađarska) riječ je o općinama gdje Srbi čine najmanje trećinu stanovništva. Koliko ima problema i zapreka u izvršavanja zakona govori i nedavni slučaj grada Vukovara kada su 2013. godine postavljene prve dvojezične ploče na zgradama državnih institucija i ustanova koje su isti dan bile razbijene, a prosvjedi protiv njihova postavljanja održavani su svakodnevno i redovno punili medijski prostor. Ni u tri godine od početka provedbe zakona u tom gradu strasti oko dvojezičnih natpisa (popularno nazvatih ćirilićnih ploča) nisu se slegle te se incidenti oko skidanja i razbijanja istih redovno događaju svakih par mjeseci.

Udruge se prema zakonu o udrugama definiraju kao „svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih, odnosno pravnih osoba, koje se, radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda... podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i

[31] Državni zavod za statistiku: popis stanovništva 2011

djelovanje toga oblika udruživanja“[32] koju mogu osnovati tri osobe. Prema podatcima iz Registra udruga u Hrvatskoj je registrirano preko 400 manjinskih udruga, a njihov djelokrug rada pokriva gotovo sve kategorije djelovanja (duhovna, kulturna, prosvjetna, prava žena, etnička i sl.) Međutim, mnoge od tih udruga nisu aktivne ili „postoje formalno po imenu ili je pri gašenju. Dio njih nema razrađene programe, u međuvremenu je došlo do promjene unutar vodstva udruge te su nastali sukobi između članstva, vodstva udruge i slično.“[33] Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske procjenjuje da je aktivno 80 manjinskih udruga temeljeno na dodijeljenim financijskim sredstvima putem natječaja od strane lokalne i središnje vlasti. Kao primjer dispariteta između udruga upisanih u Registar i onih koje su ostvarile pravo na dodjelu financijskih sredstava Ljiljana Dobrovšak iz Instituta Ivo Pilar navodi romske udruge kojih je pri Rigistru upisano 145 dok je samo njih 19 zadovoljilo uvijete financiranja iz državnog proračuna.

Udruge manjina upozoravale su često na diskriminaciju, zločine iz mržnje, oskvrnjivanje kulturnih spomenika, ne provođenje zakona ili neusklađenosti zakona s određenim odredbama iz Ustava ili ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Iako se njihov glas čuje problem koji udruge manjina čini se nikako ne mogu premostiti je njihova međusobna koordinacija kako između više udruga iste nacionalne manjine tako i između udruga različitih nacionalnih manjina. Zanimljiv je slučaj romskih udruga kojih ima najviše. Nerijetko same obitelji osnivaju svoje udruge kako bih uspjele postati korisnici proračunskih sredstava iako nemaju stvarnog plana i programa. U tom moru udruga upravo zbog interesa pojedinaca postoje teškoće pri definiranju problema njihove zajednice i zajednički nastup prema vlasti kako bi se ti problemi počeli rješavati. Kontakata između takvih udruga nema, a pokušaji stvaranja odnosno objedinjavanja pod istim krovom su rijetki. Jedan od takvih je Vijeće Roma koje nije uspjelo ispuniti zadaću objedinjavanja njih 40 koje su se odazvale pozivu da zajednički nastupe na sceni kao predstavnici romske manjine.

[32] Zakon o udrugama;NN,Zagreb;2014
[33] Dobrovšak: 2014; 322

6. Manjine na medijskoj i političkoj sceni

Tokom godina izvještavanja i percepcija manjina u medijima je promijenjena. Krajem prošlog stoljeća djelovala je velika propaganda usmjerena protiv većine nacionalnih manjina, a tek su se rijetke smatrale dobrodošlima. Promjenom vlasti lagano se počeo mijenjati i medijski pristup izvještavanju o manjinama i priznavanje određenih problema i poteškoća s kojima se one susreću. Iako je na nacionalnoj televizijskoj kući HRTu od 1993. godine počelo prikazivanje televizijske emisije namijenjene manjinama ´Prizma´ nije se mnogo radilo na ostalim emisijama sličnog sadržaja te je sve do 2010. to bila jedina emisija tog formata. Zabrinjavajuće je stanje na HRT-u kada se promotri način izvještavanja o pitanjima manjina, njihovim problemima ili događajima vezanim uz postavljanje ćirilićnih ploča u Vukovaru u vijestima i središnjem Dnevniku. Često se kroz reportaže o manjinama predstavljaju problemi za koje su djelomično krive same manjine, izbjegavanje provedbe zakonski ispunjenih uvjeta o ostvarivanju određenih manjinskih prava brane se navodnim lažnim brojkama prisutne manjinske populacije ili osjetljivošću većinskog stanovništva na određena znakovlja, simbole ili jezik manjine.

Počevši od 2013. godine kada je vlast odlučila provesti zakon o postavljanju dvojezičnih natpisa u gradu Vukovaru na političkoj sceni se pojavilo pitanje nužnosti financiranja udruga. Dolaskom Zlatka Hasanbegovića na mjesto ministra kulture u siječnju 2016. i njegovo navodno veličanje ustaškog režima kada su nedugo nakon njegova imenovanja u medijima izašle fotografije ministra sa ustaškim znakovljem kao i izjava[34] u veljači 2016. godine kada je kao izaslanik predsjednice Republike Hrvatske u Pakracu sudjelovao na sahrani ostataka episkopa o tome da je jedina istinska pobjeda Hrvata u 20. stoljeću Domovinski rat negirajući tako antifašistički pokret pobudilo je među manjinskim udrugama uzbunu. U veljači je najavio smanjivanje davanja financijskih potpora iz državnog proračuna za civilno društvo. Jedan od poteza koji je uslijedio jest rezanje novčanih sredstava za pola talijanskom listu La Voce del popolo što je izazvalo negodovanje kako talijanske manjine tako i drugih manjina ali i organizacija civilnog društva koje nisu fokusiranje samo na manjine. Lavinu reakcija izazvala je i odluka da se raspusti Povjerenstvo za neprofitne medije koje je zaduženo za analizu pristiglih prijava i vrednovanje projekata kojima se dodjeljuju novčana sredstva za potporu neprofitnim medijima. Povod tome je bio javni poziv Željke Markić (čija udruga zagovara konzervativne stavove i čiji je član bio i spomenuti ministar) da se sredstva

[34] www.n1info.com ,2016

civilnom društvu rasporede pravednije[35], odnosno određene udruge i organizacije koje su promicale ideje suprotne onima čiji su pobornici udruga U ime obitelji dobivale su značajna sredstva za svoj rad (od nekoliko desetaka tisuća kuna do nekoliko stotina tisuća). Obrazloženje ove odluke koju je bivši ministar Hasanbegović naveo jest : „ Za njim više nema potrebe.“[36] što je potaknulo žestoke reakcije civilnog društva kao i dijela političkog i javnog života.

Tokom ustavnih promjena koje su se dešavale početkom novog stoljeća stvorena je mogućnost da manjine dobiju uz ono opće biračko pravo i posebno biračko pravo. Kasnijim dopunama i izmjenama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina odlučeno je da one manjine koje čine barem 1.5% ukupne populacije države imaju pravo na tri predstavnička mjesta[37] (prema podatcima dobivenih popisom stanovništva to pravo ima samo srpska manjina). Ostale manjine koje nisu prelazile taj prag dobile su dvostruko pravo glasa. Ovakvo zakonsko rješenje naišlo je na mnoge kritike kako zbog načina biranja tri zastupnika srpske nacionalne manjine tako i tog dvostrukog prava ostalim „malim“ manjinama te su Ustavnom sudu upućeni mnogi prigovori na sporan prijedlog zakona. Nakon razmatranja prigovora Ustavni sud je odlučio da dvostruko pravo glasa nije najsretnije rješenje te da ono kao takvo može postojati samo iznimno i u vremenski ograničenom roku kako bi se premostili problemi i poteškoće koja određena manjina ima, a ne mogu se riješiti na drugi način. Smatrajući da u Republici Hrvatskoj takav okvir biračkog prava nije potreban posebice zbog već unaprijed garantiranih najmanje 8 zastupničkih mjesta u Saboru za manjine, Sud je donio odluku[38] da takav prijedlog zakona krši načelo ravnopravnosti građana te je odlučio da se izbori 2011. godine održe sukladno zakonu koji je važio prije.

Prvi put manjinski zastupnici sudjelovali su u radu Vlade Ive Sanadera 2003. godine, a najzapaženiju ulogu u redovima manjinaca imao je predstavnik talijanske manjine Furio Radin koji je za podršku tadašnjem mandataru i budućem premijeru Ivi Sanaderu uvjetovao potpisivanje sporazuma kojim se nova Vlada obvezuje na poštivanje ugovora s Italijom iz 1996. godine kao i rješavanje problema talijanske manjine. Traženo je i dvostruko pravo glasa koje je bilo odbijeno. Od tada zastupnici manjina sudjelovali su u još dvije Vlade – 2007 i 2011 godine. Istaknuto mjestu u drugoj Vladi Sanadera zauzeo je Slobodan Uzelac iz

[35] www.narod.hr (cijelo pismo udruge ¨U ime obitelji¨), 2016
[36] www.hnd.hr ,2016
[37] Vasiljević: 2004; 247
[38] Boban:2011;39

Samostalne demokratske srpske stranke (SDSS) koji je obnašao ulogu potpredsjednika Vlade, a ujedno to je bila najviša dužnost koji je pripadnik srpske nacionalnosti obnašao nakon 1991. te je bila popraćena i pozitivno primljena vijest u očima međunarodne zajednice. Iako sudjelovanjem u radu Vlade zastupnici manjina imaju mogućnost kreiranja politika i programa namijenjenim manjinama često se ispituje njihova stvarna uloga i zadaća koju obnašaju. Tako je pri formiranju Vlade 2007. prvi svoj potpis od manjinskih zastupnika dao prvi zastupnik Roma u Saboru Nazif Memedi što je podiglo buku romskih udruga koje su ga optužile da za taj čin nije dobio potporu udruga te da to čini ne kako bih pomogao Romima već radi osobnog probitka. Iako se takve sumnje pojavljuju čini se da je ipak manjincima bolje biti dio Vlade ili podržavati njezin rad nego da joj budu opozicija. Mnogo je napravljeno po pitanju određenih prava, ugovora i financijskih izdataka kada su manjine davale svoju potporu izabranoj Vladi. Prema izvješću iz 2009 o napredku pregovora za poglavlje 23. (Pravosuđe i temeljna prava) naglašeno je kako su se financijski transferi iz državnog proračuna za ostvarivanje prava nacionalnih manjina u samo tri godine povećali preko 200 puta.

Slika1:Utrošena sredstva

Godina	2003	2004	2005	2006
HRK	31.191.809	40.030.833	45.030.919	84.650.270

7. Istraživanje utjecaja udruga nacionalnih manjina na kreiranje javnih politika

U svrhu ovog rada provedeno je istraživanje o utjecaju udruga nacionalnih manjina na kreiranje javnih politika tokom pristupnih pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom od 2005 do 2011. Istraživanje se provodilo tokom lipnja i srpnja 2016. godine kvantitativnom metodom putem upitnika koji je sadržavao devet pitanja s višestrukim izborom. Upitnik je odaslan na preko četrdeset adresa organizacija civilnog društva koje okupljaju nacionalne manjine priznate Ustavom RH sa svrhom promicanja njihovih interesa i poboljšanja njihovih prava. Povratni odgovor dobiven je od njih 13 stoga se rezultati ovog istraživanja ne mogu poopćiti na sve udruge i ne mogu biti referentna točka koja bi nudila prikaz mogućnosti utjecaja takvih udruga na kreiranje javnih politika ali može služiti kao orijentir drugim istraživanjima te ipak daje određen uvid o subjektivnom dojmu takvih udruga

o načini na koji je proces europeizacije utjecao na otvorenost vlasti prema njima kao dionicima procesa kreiranja politika.

Poteškoće koje su se javile tijekom vremenskog perioda provođenja istraživanja je nevoljkost udruga na suradnju unatoč kratkoj formi samog upitnika. Nadalje, iznenađuje podatak da je velika većina pristiglih odgovora od onih udruga koje okupljaju ¨male¨ manjine koje nisu toliko istaknute u javnosti dok su organizacije civilnog društva koje okupljaju pripadnike brojčano i medijski istaknutijih građana manjinske nacionalnosti ostale nijeme na zamolbu za sudjelovanjem. Ponajprije se to odnosi na organizacije koje okupljaju pripadnike srpske, bošnjačke, talijanske i češke manjine jer niti jedna od tih udruga nije bila voljna sudjelovati. Razlozi mogu biti mnogobrojni poput vremenskog perioda koji im možda nije odgovarao, svrha istraživanja koja se provodila za diplomski rad, a ne u svrhu službenih publikacija i istraživanja od strane Vlasti, Instituta i sl. Upravo zbog toga što udruge spomenutih manjina koje okupljaju velik broj građana pripadnika nacionalnih manjina, a koje su veoma aktivne kako na području upozoravanja na kršenje zakonskih odredbi, diskriminacije tako i promicanju svoje kulture nisu sudjelovale u istraživanju dobiveni podatci možda bi mogli biti drugačiji, poglavito u domeni njihovog doživljaja pozitivnog pomaka u njihovu uključenost u procesu stvaranja politika tokom pristupnih pregovora pod pretpostavkom da postoji vjerojatnost da su upravo te udruge imale najveću mogućnost u kreiranju politika. Jedina manjina koja je medijski, brojčano i politički istaknuta, a koja je bila otvorena za suradnju te je pokazala interes za rezultate ovog istraživanja jest romska.

Udruge koje su odgovorile na upitnik okupljaju pripadnike albanske, slovačke, romske, njemačke, austrijske, mađarske, poljske, crnogorske i makedonske nacionalnosti.

Upitnik je kratkog formata kako bi se povećala vjerojatnost povratnih odgovora, a započinje s pitanjem o sjedištu udruge te u nastavku istražuje dojam udruga o samom procesu kreiranja politika koje se odnose na manjine. Na zadnjoj stranici rada nalazi se primjer upitnika. Sljedeći dio rada bavit će se analizom svake stavke upitnika uz grafički prikaz odgovora.

7.1) Sjedište udruge

Podatci iz Registra udruga govore kako je četvrtina udruga registrirana u Zagrebu. Ovo pitanje gdje udruga djeluje postavljeno je s namjerom da se vidi koliko su udruge koje obavljaju svoju djelatnost izvan glavnog grada prepoznate kao potencijalni sukreatori te dali ta činjenica umanjuje mogućnost suradnje na kreiranju politika od nacionalnog značaja.

Četiri udruge imale su svoje sjedište u Gradu Zagrebu, a povežemo li to s rezultatima pitanja pod brojem 8 koje glasi: Po vašoj procjeni s kim imate bolju suradnju – lokalna ili središnja Vlast, primjećuje se da su dvije odgovorile kako bolje surađuju sa središnjom vlasti, dok je jedna udruga zaokružila oba ponuđena odgovora. Ostale udruge koje se nalaze izvan Zagreba te jedna s područja glavnog grada odgovorile su na to pitanje kako bolju suradnju imaju s lokalnim vlastima.

Rezultati ove stavke upitnika potvrdile su informacije o rasprostranjenosti udruga u Hrvatskoj, odnosno kako Grad Zagreb prednjači po broju registriranih udruga. Nadalje, može se izvući zaključak kako je ta predispozicija važna za njihovu vidljivost od strane središnje vlasti jer sve udruge koje su navele sjedište izvan Zagreba odgovorile da imaju bolju suradnju sa lokalnim vlastima. Stoga se može postavit pitanje o jednakosti i mogućnosti takvih udruga ali i samih manjina koje žive na područjima izvan glavnog grada da se izbore za svoje interese i prava u jednakoj mjeri kao i one kojima je druga registrirana u Zagrebu.

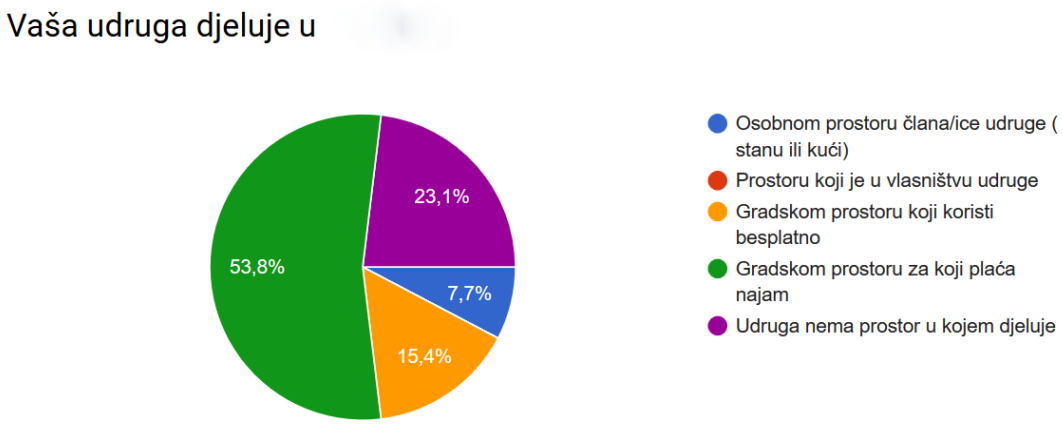
7.2) Struktura organizacija (prostor u kojemu udruge djeluju)

Jedan od pokazatelja razvijenosti strukture organizacija civilnog društva je i njegova struktura. Općenito govoreći što je ona razvijenija i što su kapaciteti bolji to postoji veća mogućnost da organizacija odnosno udruga ima više uspjeha u ostvarivanju svojih ciljeva, povezivanju s drugima i sl.

Slika 2. grafički daje prikaz prostora u kojem udruge djeluju. Na njoj se vidi kako više od trećine ispitanih udruga nema prostor u kojem djeluje te se postavlja pitanje održivosti takvih udruga kao i stvarnom razlogu njihovog djelovanja – dali su one stvarno aktivne u promociji kulture nacionalne manjine koju predstavljaju kao i njihove mogućnosti za predstavljanje interesa i problema te zajednice. Kao što je rečeno ranije, mnoge udruge se osnivaju zbog privlačenja financijskih sredstava od strane vlasti (središnje, lokalne) , međunarodnih

organizacija ili donatora. Međutim promatrajući ostale odgovore kao i voljnost za sudjelovanjem u istraživanju smatram kako udruge koje su odgovorile da nemaju prostor u kojem djeluju nisu fiktivne.

Slika 2. Prostor u kojem udruge djeluju



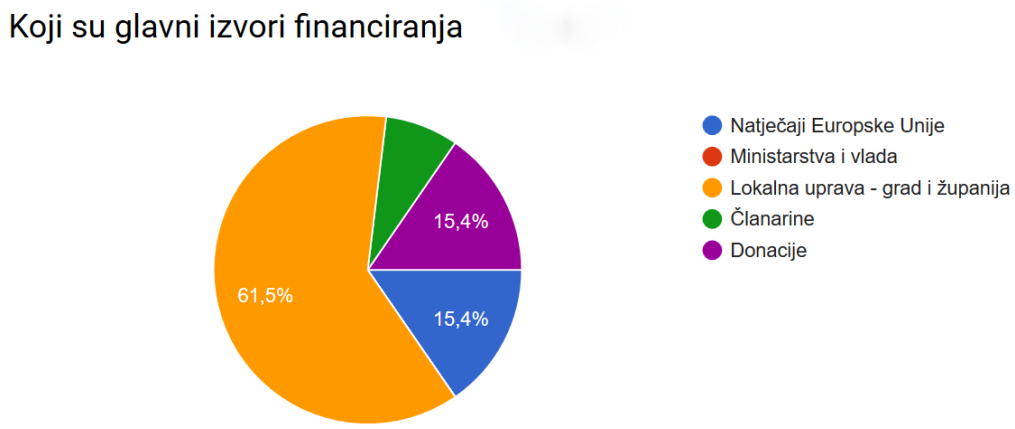
7.3) Glavni izvori financiranja

Još jedna od kategorija koja ispituje strukturu organizacije jesu financijska sredstva s kojima ona barata. Ona su također važna kako bi se ostvarili ciljevi organizacija ali i osiguralo njezino djelovanje. Ona mogu doći od raznih izvora, a novčani transferi koje udruga dobije od strane lokalnih ili središnje vlasti dobivaju se prvenstveno na temelju programa ili značaja koje udruga ima u društvu. U novije vrijeme kao financijer udruga pojavila se i Unija sa svojim natječajima, a kako financiranje od strane EU zahtijeva temeljnu pripremu kao i podložnost revizije utrošenih sredstava vrlo je teško ispuniti uvijete koje Unija postavlja. Međutim unatoč tome potpore koje se dodjeljuju od strane EU su i više nego privlačne stoga ne čudi da je 15% ispitanih udruga odgovorilo da im je glavni izvor financiranja upravo Unija.

Iako su članarine u Hrvatskoj nepopularne ipak je jedna udruga odgovorila kako joj je upravo taj način glavni izvor financiranja. Nadalje, i donacije su spomenute kao glavni izvor prihoda za dvije udruge što korelira s ranije iznesenim podatcima kako se najveći postotak građana aktivira kroz neki oblik humanitarnih davanja.

Lokalne vlasti ipak ostaju kao glavni podupiratelji djelovanja udruga nacionalnih manjina jer se više od polovice ispitanih izjasnilo kako su upravo one najbitniji financijeri njihovih udruga. Povezujući ovaj podatak s onim dobivenim o prostoru koje udruge koriste gdje su lokalne vlasti također bile istaknute (bilo kroz dodijeljene prostore u najam ili besplatno) čini se kako su upravo one otvorenije za djelovanje udruga te da se suradnja između vlasti i udruga više događa na lokalnoj razini nego na nacionalnoj.

Slika 3. Glavni izvori financiranja



7.4) Utjecaj pristupanja Uniji na veću uključivost udruga u kreiranju politika

O fenomenu uključivosti udruga odnosno civilnog društva u proces kreiranja javnih politika već smo raspravljali ranije. Iako postoje programi i smjernice da se taj oblik suradnje što više produbi i bude češći postoji opravdana sumnja u realizaciju tog projekta. Bežovan primjećuje kako se „predstavnici OCD ne pozivaju redovno, odnosno uopće se ne pozivaju na sudjelovanje u izradi zakona i raspravama o zakonu ... zakoni od interesa za OCD često se donose bez njihovog znanja“.[39]

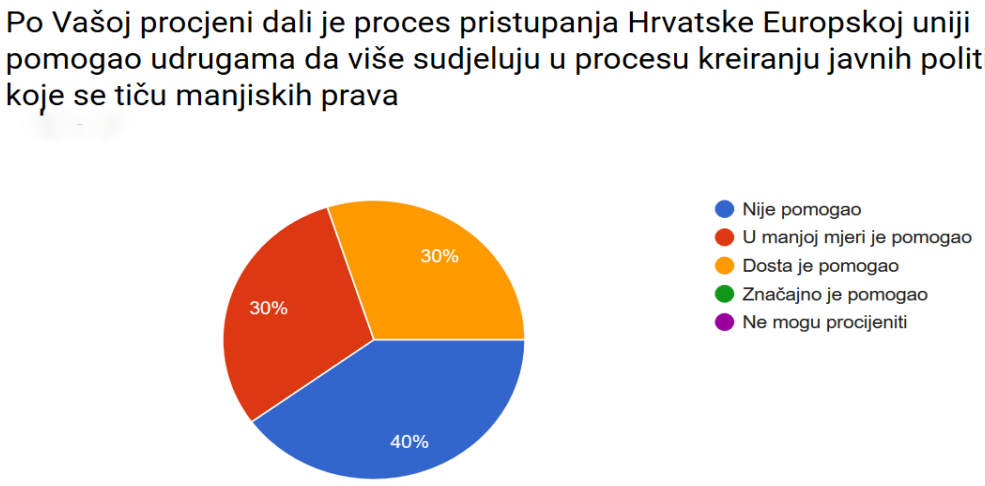
Iako bi se udruge nacionalnih manjina trebale pozivati na konzultacije, rasprave i sl., a i one same bi trebale pokretati određene inicijative čini se kako se to ne događa uvijek. Prema

[39] Bežovan Zrinščak: 2007;140

izvješću UNDP-a druge organizacije civilnog društva zauzimali su veći prostor i jači stav u rješavanju određenih problema od samih udruga nacionalnih manjina. U procesu širenja demokracije, tolerancije, jednakosti i pozivanje na poštivanje prava istakao se GONG te GRAK (Građanski Aktivizam).

Kao što smo vidjeli u analizi pitanja o glavnim izvorima financiranja, određeni postotak udruga navelo je kako je upravo Unija sa svojim natječajima glavni financijer njihova djelovanja. Stoga se postavlja logično pitanje u kojoj je mjeri sam proces pristupanja Uniji pridonio da se udruge nacionalnih manjina više uključuju u proces kreiranja politika, a pogotovo s obzirom na velik obujam dokumenata i učestalo ponavljanje potrebe za poštivanjem manjina i otvaranjem policy arene za druge dionike.

Slika 4: Utjecaj pristupanja Uniji na uključivost



Kao što je vidljivo u rezultatima upitnika više od jedne trećine ispitanika smatra da sam proces pristupanja Uniji nije pomogao udrugama u nastojanjima da više sudjeluju u procesu kreiranja politika. Pošto u uzorku koji je dobiven nema istaknutih manjina poput srpske, talijanske, češke i bošnjačke može se postaviti pitanje dali bi rezultati bili nešto drukčiji odnosno pozitivniji pod pretpostavkom da su upravo te manjine najaktivnije u svom djelovanju i da je to djelovanje prepoznato od strane kreatora politika.

Jedna trećina ispitanih je odgovorila kako je proces pridruživanja dosta pomogao udrugama nacionalnih manjina da uđu u policy arenu što korespondira s podatcima Unije o tome kako

OCD sve više pojavljuju kao sukreatori politika. Također, jedna trećina smatra kako je taj proces tek u manjoj mjeri pridonio većoj uključivosti u proces kreiranja politika što znači kako se ipak određen pomak dogodio. Gledajući ove rezultate kroz širu sliku ipak možemo zaključiti kako ipak postoje pozitivni učinci europeizacije jer je 60% sudionika odgovorilo kako ipak postoje određeni imputi koje je taj proces pridruživanja dao.

Sljedećih par pitanja bavi se odnosom Vlasti (lokalne/središnje) i udruga nacionalnih manjina odnosno dali su udruge prepoznate kao partneri koji mogu pridonijeti izradi što kvalitetnijih programa i zakona te koliko je eventualna suradnja bila iskrena. Ranije je spomenuto kako se udruge često ignoriraju kao kvalitetan partner unatoč tome što nerijetko imaju kvalitetniji kadar od same Vlasti, a ukoliko do određene interakcije i dođe ona je najčešće formalna kako bi se zadovoljili određeni kriteriji ili utišale kritike.

7.5) Kontakt od strane Vlasti za suradnjom

Počevši od smjernica Unije kako odluke koje se donose za građane trebaju biti donesene od strane njih samih odnosno da se u proces kreiranja politika uključi što više aktera do godišnjih izvješća Ureda za udruge i UNDP-a, čini se kako je danas više nego ikad prije proces kreiranja politika otvoreniji i transparentniji. U usporedbi s devedesetima kada je u medijima i javnosti postojao veoma negativan stav u vezi organizacija civilnog društva danas se na njih gleda s nešto pozitivnijom predodžbom. Određene promjene zakona, medijski pritisci, kampanje protiv diskriminacije i jednakosti ali i humanitarne akcije senzibilizirali su javnosti prema OCD i potakli veću angažiranost građana u određenim pitanjima. Na taj način stvorila se kritična masa koja je glasna, zna artikulirati svoje stavove i probleme u društvu ali i ponuditi određena rješenja i primjedbe na postojeće regulative.

Slika 5: Inicijativa za suradnju od strane Vlasti

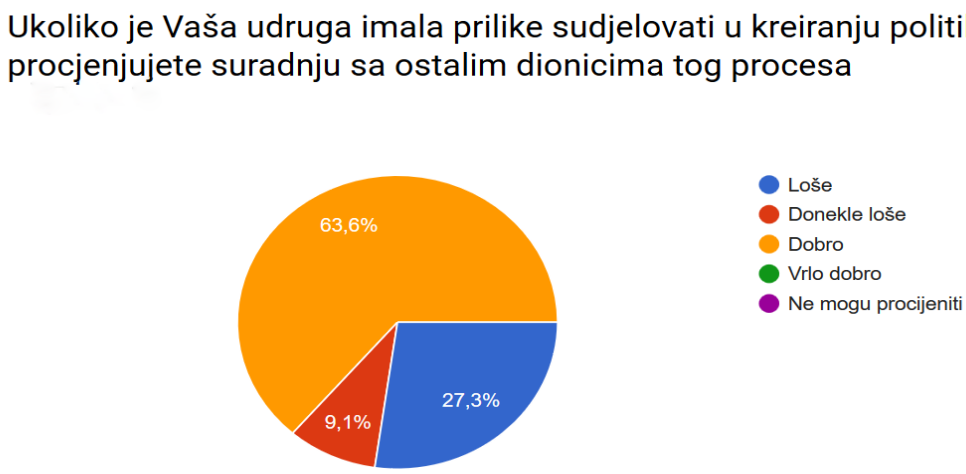


Velika većina ispitanih odgovorila je kako je u jednom trenutku bila kontaktirana od strane lokalne ili središnje vlasti u vezi zakonskih prijedloga o manjinskim pravima. Ovaj pokazatelj je dobar znak kako su OCD prepoznate kao kvalitetni ponuđači onih prijedloga i rješenja koja se odnose na njih. Policy arena postaje sve otvorenija što bi u konačnici trebalo rezultirati i boljim politikama. Tek manji dio ispitanih odgovorilo je kako niti u jednom trenutku nisu bili poželjan partner za davanje mišljenja.

7.6) Suradnja s ostalim dionicima u procesu kreiranja politika

Kako se kontaktiranje organizacija civilnog društva ne bi pretvorilo samo u puko izvršavanje načela otvorenosti ili predstave demokratičnosti za međunarodne organizacije važno je u kojoj mjeri i kako se odvija interakcija među njima. Bitno je na koji način su udruge doživljene od strane zakonodavca ali i eventualno nekih drugih aktera u tom procesu.

Slika 6: Procjena suradnje s ostalim dionicima



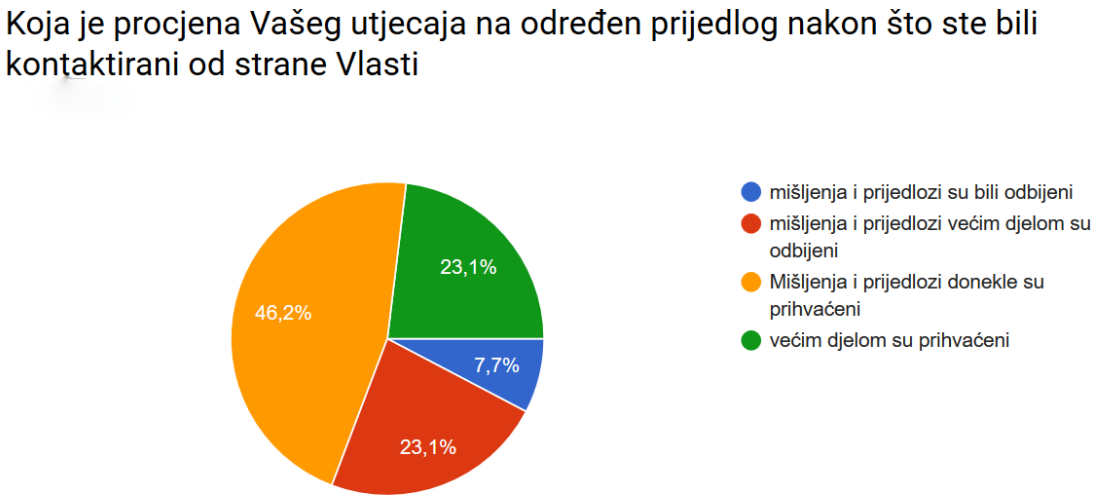
Više od polovice udruga odgovorilo je kako je tokom procesa kreiranja politika odnos s ostalim dionicima tog procesa bio dobar. To je iznimno bitno jer uspostavljajući odnose povjerenja i vjere u kompetencije drugih lakše se prihvaćaju ideje i prijedlozi kao i potiče na konstruktivnu razmjenu mišljenja, a sve u svrhu postizanja najboljeg rješenja.

Ipak kao što je vidljivo nešto više od trećine udruga taj odnos je ocijenio lošim ili donekle lošim što odgovara problemu kojeg smo naveli ranije to jest neprepoznavanje civilnog sektora kao važnog stupa društva. Razlozi za to mogu biti negativni stavovi prema organizacijama civilnog društva gdje ih se gleda više kao na grupe za pritisak nego kao potencijalne partnere, doživljaj udruga kao bezbrižnih korisnika državnog proračuna koje nikome ne odgovaraju i sl.

7.7) Procjena utjecaja

U Bijeloj knjizi o europskom upravljanju stoji da se najbolje odluke i politike donose onda kada su u proces odlučivanja i kreiranja uključene i one strane na koje će se takve odluke i primjenjivati. Shodno tome broj odluka koje su donesene putem širokih konzultacija kao i njihova kvaliteta govore o načinu kako se percipiraju ostali dionici tog procesa. Kako se taj proces ne bi pretvorio u puko zadovoljavanje procedure, ušutkavanje javnosti ili zainteresiranih strana važno je da se uvidi kvaliteta koju ostali dionici mogu donijeti u raspravama što u konačnici vodi odlukama koje su kvalitetne, lakše se implementiraju jer su nastale u suradnji s onima na koje se one odnose i

Slika 7: Procjena utjecaja u procesu kreiranja politika



Preko 60% ispitanika odgovorilo je da su njihova mišljenja i prijedlozi donekle ili u većoj mjeri bili prihvaćeni. Ovo je ohrabrujući podatak jer govori kako se percepcija udruga, a pogotovo udruga nacionalnih manjina promijenila. Nacionalne manjine se ne doživljavaju više kao prijetnja nacionalnom identitetu većinskog stanovništva kao što je to bilo ranijih godina već se u suradnji s njima pokušavaju pronaći najbolja moguća rješenja što nije bio slučaj prije. Iako i dalje postoje određeni problemi i poteškoće ovaj podatak govori kako je proces europeizacije uistinu pomogao i otvorio prostor OCD za sudjelovanjem u procesu kreiranja politika.

Trećina udruga procjenjuje da su njihova mišljenja i prijedlozi većim dijelom ili u potpunosti bili odbijeni. Kao što je više puta naglašeno u istraživanju su sudjelovale ″male″ manjine stoga razlozi zašto su neke udruge doživjele da se njihovo stajalište ne uzme u obzir mnogu biti mnogi poput određenih zahtjeva koje ta manjina ne može ostvariti zbog nedovoljne brojnosti.

Ovo pitanje je snažno povezano sa sljedećim, pogotovo jer mnoge manjine i udruge nemaju nacionalan karakter odnosno karakteristične su za određeno područje. Stoga postoji mogućnost kako su rezultati ovog pitanja u vezi sa sljedećim koje ispituje s kim se lakše ostvaruje suradnja.

7.8) Percepcija uspješnosti suradnje s Vlasti

Tko je otvoreniji za suradnju - lokalna ili središnja Vlast? Generalna pretpostavka jest kako su odluke koje se donesu na lokalnoj razini bolje i uspješnije jer se odnose na zajednicu koja tamo prebiva. Na lokalnoj razini je lakše komunicirati o problemima i temama koje su bitne za tu zajednici, stvoriti poznanstva i veze i utjecati na politike koje se donose.

Kao što smo vidjeli u rezultatima ranije 2/3 ispitanih udruga odgovorile su kako su imale određenih uspjeha u utjecaju na odluke koje su se donosile, a ticale su se njih. Sada ćemo vidjeti dali je taj rezultat temeljen na suradnji s lokalnom ili središnjom Vlasti

Slika 8: S kim se bolje surađuje



Velika većina je odgovorila kako bolju suradnju imaju s lokalnim vlastima. U izvješću UNDP-a o značaju civilnog društva u Hrvatskoj naglašeno je kako je Program suradnje između Vlade i nevladinog, neprofitnog sektora započet 2000. godine pridonio tome da je dio lokalnih i regionalnih vlasti postao otvoreniji za suradnju s OCD, a kao primjer se navodi Savjet za razvoj civilnog društva Istarske županije. Jednako tako primijećeno je kako su „u gospodarski razvijenim krajevima zemlje udruge aktivnije, bolje surađuju s lokalnim vlastima te su u tom smislu učinkovitije u ostvarivanju svojih programa“[40]

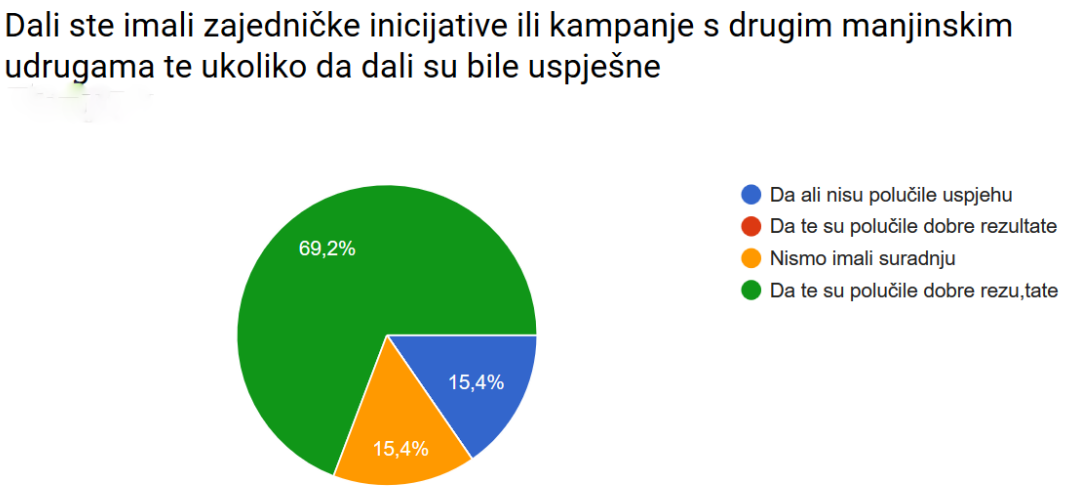
Samo jedna udruga je odabrala opciju ostalo uz napomenu da se misli na međunarodne organizacije ne specificirajući točno na koje se misli.

[40] UNDP Hrvatska: Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj; Zagreb; Program UNa za razvoj; 2011;59

7.9) Suradnja s drugim udrugama

Kako bi se povećala vidljivost, upozorilo na probleme važno je biti aktivan. Kako bi se povećale šanse za uspjehom povezivanje s drugim organizacijama civilnog društva je iznimno bitno. Jedan od savjeta koji se spominje u radu jest stvaranje kritične mase koju je teže marginalizirati i ignorirati. Međutim isto tako jedan od problema također spomenut je nedovoljna umreženost i suradnja između OCD-a.

Slika 9: Suradnja



Istraživanje pokazuje kako je gotovo 70% udruga imalo neki oblik suradnje s drugim organizacijama te da takve inicijative i kampanje ocjenjuju uspješnim.Jedan od pozitivnih primjera je kampanja ″Svi MI- za Hrvatsku svih nas″ iz 2014., a koja je nastala kao rezultat suradnje organizacija civilnog društva i Vlade. Snimljen je i video spot u kojem je „ kroz nogometnu utakmicu koju djeca različitih nacionalnosti igraju na školskom igralištu prikazana međunacionalna (ne)tolerancija.“[41] Djecu se u prvom dijelu gleda kroz nacionalnosti i izraze poput ¨ Cigan¨, ″Janez″, ″Muslić″ da bi se u drugom dijelu spota upozorilo na netoleranciju i potrebu da se na sve njih gleda kao jednake i kao na djecu te ih se naziva sukladno igračkoj poziciji (vratar, vezni, napadač).

[41] Večernji list; vecernji.hr; 4.7.2014

8.Rezultati istraživanja i interpretacija

Istraživanje koje je provedeno u svrhu ovog rada u određenoj mjeri je potvrdilo hipotezu postavljenu na početku, odnosno proces europeizacije pridonio je većoj uključenosti udruga nacionalnih manjina u proces kreiranja politika. Na većinu postavljenih pitanja udruge koje su sudjelovale u istraživanju imale su pozitivnu ili donekle pozitivnu percepciju osim u dijelu koje je eksplicitno ispitivalo subjektivan doživljaj europeizacije na proširivanje policy arene. Na tom je pitanju tek trećina ispitanika odgovorila kako postoji pomak dok ipak većina smatra kako nije bilo većih promjena u usporedbi s ranije. Kao što je više puta spomenuto istraživanju su se odazvale manjine koje su specifične za određeno lokalno područje, ne broje puno pripadnika te nisu toliko istaknute u promociji svoje kulture i interesa stoga se nameće pitanje dali bi rezultati bili nešto drukčiji odnosno povoljniji da su u istraživanju sudjelovale manjine koje su u javnosti i na političkoj sceni istaknutije. Također, može se postaviti i pitanje problematike odnosa Vlasti prema takvim manjinama, a koje su sve navedene u Ustavu. Dali ″male″ manjine imaju isti položaj kao i velike te koliko su one u stvarnosti prepoznate ako imaju ista prava kao i druge manjine.

Istraživanje je potvrdilo ranije slične radove profesora Bežovana kada se govori o razvijenosti strukture i kapaciteta udruga. Jedna trećina ispitanika izjavila je da njihova udruga djeluje ili u privatnom prostoru jednog od člana ili uopće nema svoj prostor za djelovanje.

Primjećeno je kako su lokalne vlasti puno više otvorenije za suradnju s udrugama. Velika većina ispitanika odgovorila je kako bolju komunikaciju imaju upravo s lokalnim vlastima koje su ujedno za većinu udruga i glavni financijeri njihova rada. Nadalje, u ovom procesu europeizacije pojavio se i novi akter koji ranije nije imao toliku ulogu u razvoju civilnog sektora, a to je Europska unija koja kroz svoje natječaje nudi mogućnost financiranja radi ostvarivanja planova i ciljeva udruga. Pojava takvog moćnog aktera zasigurno je vezana uz proces europeizacije kao i uz vjeru Unije o većoj uključenosti i osnaživanju civilnog sektora.

Važnost povezivanja kako s drugm udrugama tako i s ostalim akterima postaje sve više prepoznata što pridonosi boljoj komunikaciji i uspješnijim dogovorima te boljim politikama. Tako je većina sudionika imala suradnju s ostalim udrugama koju ocijenjuju dobrom, a u isto vrijeme u savjetodavnom procesu sa zakonodavcem većina procjenjuje kako su njihovi prijedlozi i mišljenja donekle ili većim djelom prihvačena.

Zaključak

Pristupnim pregovorima Republika Hrvatska obvezala se usvojiti europsku pravnu stečevinu te poštivati pravila igre koje je postavila Unija. Nakon početnih poteškoća i problema tijekom devedesetih kada je Hrvatska došla u svojevrsnu međunarodnu izolaciju i kada se na civilno društvo gledalo sa sumnjom, prva promjena vlasti uspjela je preokrenuti negativne trendove kako na gospodarskom tako i na društvenom planu. Djelovanjem međunarodnih aktera još krajem vladavine Tuđmanove vlade učinjeni su koraci kako bi se nevladin sketor razvio i kako bi se raspodjela sredstava učinila što transparentnijom. Kasniji razvoj zakonodavnog okvira išao je sa sve širim pravima i davanjima organizacijama civilnog društva, a najviše je učinjeno u procesu pristupanja Europskoj uniji. I sama Unija je naišla na poteškoće koje je pokušala rješiti uključivanjem onih na koje su se odluke i odnosile, a taj princip je postao dobra praksa i za države pristupnice.

Samo civilno društvo u Hrvatskoj je stoga prošlo dug put i imalo je težu zadaću ostvarivanja one uloge koje ono ima u drugim zemljama. Shodno tome još uvijek su prisutne mnoge boljke poput loše strukture organizacija, nestabilnih financijskih proračuna, samocenzura kao i građanska pasivnost nastala desetljećima ranije. Nadalje, nedavni događaji daju naznake kako se percepcija javnosti kao i političkih elita promijenila stoga se manjine kao i cijelo civilno društvo suočava s netrpeljivošću i sumnjama u nužnost njihova financiranja i ostvarivanja prava.

Istraživanje koje je provedeno u svrhu ovog rada pokazuje kako u određenoj mjeri proces europeizacije ima pozitivan učinak na razvoj civilnog društva kao i na prepoznavanje vlasti u nužnost uključivanja udruga nacionalnih manjina u policy arenu. Međutim ono isto postavlja znak upozorenja tako što pokazuje kako postoje određeni problemi u nejednakosti između samih manjina ovisno o tome u kojem dijelu Hrvatske obavljaju svoju djelatnost, koliko su brojne i aktivne u ostvarivanju prava i promociji kulture i sl. Lokalne vlasti ostaju otvorenije za suradnju s takvim udrugama, daju im novčana sredstva kao i prostor u kojem djeluju.

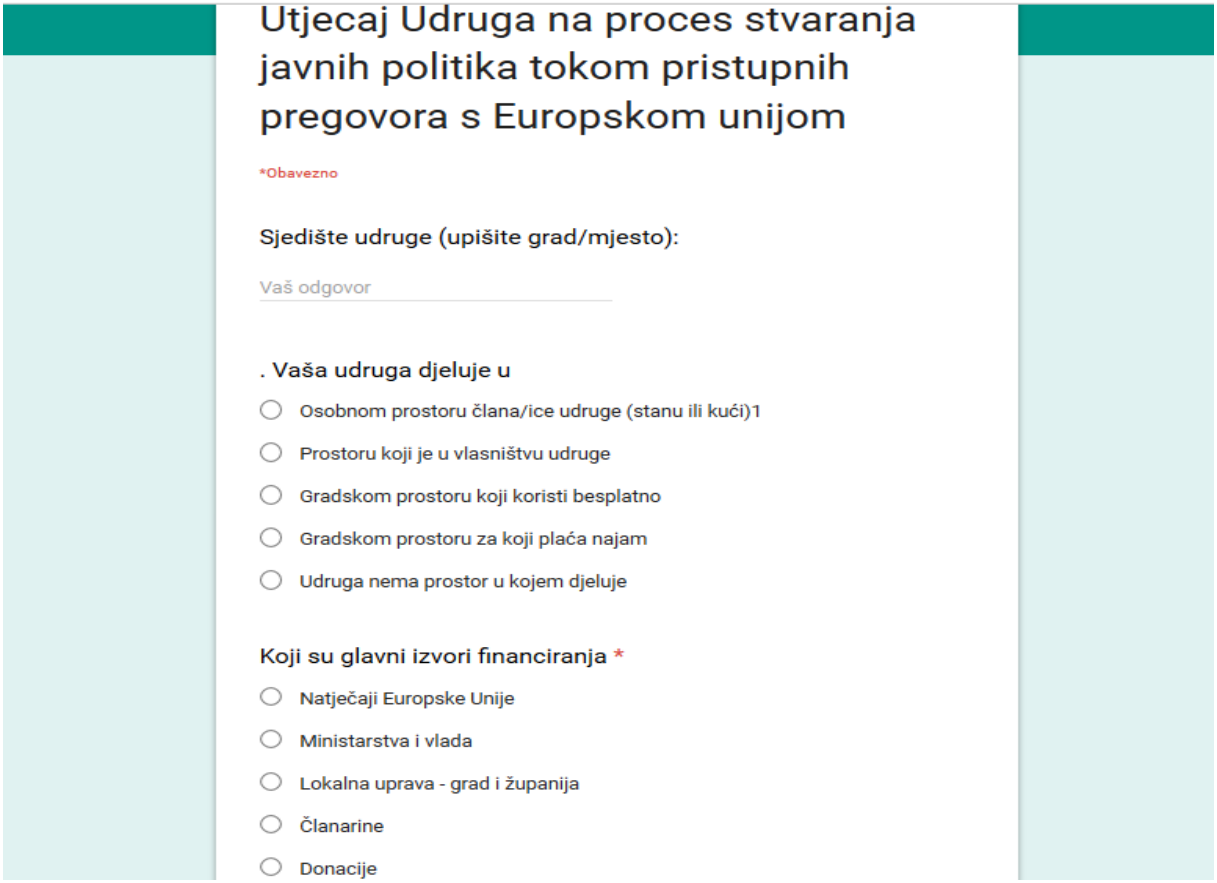
Daljnjim razvojem civilnog društva kao i pojavljivanjem novih aktera koji im pomažu čini se kako trenutačni problemi koji se javljaju u društvu nisu tolko zabrinjavajući te da se taj trenutačno negativan trend može u skorije vrijeme preokrenuti.

Abstract

The civil sector has been recognized by the EU as one of the pillars of society, therefore there were efforts to incorporate civil sector in the policy-making process. After institutional shock that the EU has experienced in 2001, there have been changes that have to be accepted by the aspirant countries including Croatia. During the accession negotiations, Croatia has brought programs for the development of the civil sector, increased financial benefits, and civil society organizations were offered the opportunity to enter the policy arena. One of the sensitive chapters was Chapter 23, which amomg all refers to respect for human and minority rights. Progress has been made which led to the closure of accession process, and minorities as well as the organisations of the civil sociaty were offered a possibility for lobbing, capacity building and participation in policy making.

Keywords: civil sector, the European Union, minorities, associations, negotiations, research

Privitak: primjer upitnika



Utjecaj Udruga na proces stvaranja javnih politika tokom pristupnih pregovora s Europskom unijom

*Obavezno

Sjedište udruge (upišite grad/mjesto):

Vaš odgovor

. Vaša udruga djeluje u

- Osobnom prostoru člana/ice udruge (stanu ili kući)1
- Prostoru koji je u vlasništvu udruge
- Gradskom prostoru koji koristi besplatno
- Gradskom prostoru za koji plaća najam
- Udruga nema prostor u kojem djeluje

Koji su glavni izvori financiranja *

- Natječaji Europske Unije
- Ministarstva i vlada
- Lokalna uprava - grad i županija
- Članarine
- Donacije

Po Vašoj procjeni dali je proces pristupanja Hrvatske Europskoj uniji pomogao udrugama da više sudjeluju u procesu kreiranju javnih politika, a koje se tiču manjiskih prava

- ○ Nije pomogao
- ○ U manjoj mjeri je pomogao
- ○ Dosta je pomogao
- ○ Značajno je pomogao
- ○ Ne mogu procijeniti

Dali ste ikada bili kontaktirani od stane Vlasti (lokalnih/državnih) u vezi mišljenja o određenom prijedlogu, a koji se ticao manjinskih prava

- ○ Da
- ○ Ne

Ukoliko je Vaša udruga imala prilike sudjelovati u kreiranju politike , kako procjenjujete suradnju sa ostalim dionicima tog procesa

- ○ Loše
- ○ Donekle loše
- ○ Dobro
- ○ Vrlo dobro
- ○ Ne mogu procijeniti

Koja je procjena Vašeg utjecaja na određen prijedlog nakon što ste bili kontaktirani od strane Vlasti

- ○ mišljenja i prijedlozi su bili odbijeni
- ○ mišljenja i prijedlozi većim djelom su odbijeni
- ○ Mišljenja i prijedlozi donekle su prihvaćeni
- ○ većim djelom su prihvaćeni

Po Vašoj procjeni s kime imate bolju suradnju

- ○ Lokalne Vlasti
- ○ Središnja Vlast
- ○ Ostalo: _____

Dali ste imali zajedničke inicijative ili kampanje s drugim manjinskim udrugama te ukoliko da dali su bile uspješne

- ○ Da ali nisu polučile uspjehu
- ○ Da te su polučile dobre rezultate
- ○ Nismo imali suradnju

PODNESI

Literatura

Knjige i publikacije

Bežovan, Gojko; Zrinščak, Siniša.: Civilno društvo u Hrvatskoj .; Zagreb : Naklada Jesenki Turk/Hrvatsko sociološko društvo, 2007

Bežovan: Civilno društvo i kombinirana socijalna politika // Socijalna politika Hrvatske / Puljiz, Vlado (ur.). Zagreb : Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2008

Bežovan, Gojko; Zrinščak, Siniša: Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom društvenih promjena?. // Revija za socijalnu politiku. 14 (2007)

Bežovan, Gojko: Utjecaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj. // Revija za sociologiju. 34 (2003.)

Bežovan, Ivanović:UNDP Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj; UNDP Hrvatska; Zagreb;2011

Butterfield :Sexual Politics and Activism in Croatia in the Context of EU Accession :Sexual Politics and Activism in Croatia

Commision: European governance — a white paper; Official Journal of the European Communities;2001

Državni zavod za statistiku- popis stanovništva 2011

Golubović Dragan, Vela Ariana: Sudjelovanje organizacija civilnog društva u zakonodavnom procesu u Republici Hrvatskoj; Ured za Udruge Vlade RH, Zagreb,2008

BAYLEY, D., GORANČIĆ– LAZETIĆ, H. (ur.) (2006) Neumreženi_ Lica socijalne isključenosti u Hrvatskoj. Izvješće o društvenom razvoju Hrvatska 2006., Zagreb: Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) u Hrvatskoj

Kenney,Padraic (2007); Breme slobode:Istočna Europa nakon 1989. godine; Srednja europa

Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva: Procjena stanja razvoja organizacija civilnoga društva u Republici Hrvatskoj; NZRCD, Zagreb, 2011

Ustav Republike Hrvatske, proèišæeni tekst,NN 41/01. Zagreb: Narodne novine.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina,NN 154/02. Zagreb:Narodne novine.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 154/02. Zagreb:Narodne novine.

Vučković Juroš: Socijalna isključenost seksualnih manjina u Hrvatskoj; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu;2014

Članci

Boban, Davor:Predstavljanje nacionalnih manjina u Saboru - kronologija jednog slučaja; Politička misao, Zagreb, 2011

Dobrovšak,Ljuljana: Manjinske udruge/udruženja na WEB stranicama; Bošnjačka pismohrana svezak 13, Zagreb;2014

Mesić Milan:Europski standardi manjinske zaštite i položaj manjina u Hrvatskoj;Sveučilište u Zagrebu;2003

Petričušić,Antonija:Zaštita prava manjina u Europskoj uniji:Izvori dvostrukih mjerila za zemlje članice i kandidatkinje;

Tatalović, Siniša:Ostvarivanje prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj i europske integracije;Politička misao , Vol XXXVIII ; 2002

Vasiljević, Snježana:Pravni aspekti zaštite manjina u procesu stabilizacije i pridruživanja; Pravni Fakultet u Zagrebu, Zagreb

Vlada RH: Akcijski plan za provedbuustavnog zakona o pravima manjina; Vlada RH, Zagreb;2009

Vlada RS. Vodič za novinare:Poglavlja 23 i 24 o čemu pregovaramo? ;Beograd;2013

Internetski izvori

Dnevnik.hr : Dvadeset nacionalnih manjina ima 40, a Romi sami više od 60 http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/dvadeset-nacionalnih-manjina-ima-40-a-romi-sami-vise-od-60.html *(pristupljeno 7.7.2016)*

EU monitoring :Pregovaračka poglavlja 23. i 24. za pristup Evropskoj uniji. Zašto su toliko važna?! http://eu-monitoring.ba/pregovaracka-poglavlja-23-i-24-za-pristup-evropskoj-uniji-zasto-su-toliko-vazna/ *(pristupljeno 4.6.2015)*

Zakon.hr: Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda http://www.zakon.hr/z/364/(Europska)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda *(pristupljeno 2.6.2016)*

Večernji.hr:U Hrvatskoj ima više od 51 000 udruga http://www.vecernji.hr/hrvatska/udruge-se-okrecu-biznisu-jer-su-donacije-iz-proracuna-presusile-992525 *(pristupljeno 10.7.2016)*

Večernji.hr: TV spot protiv mržnje: 'Potreban nam je ovakav poticaj' http://www.vecernji.hr/hrvatska/tv-spot-protiv-mrznje-potreban-nam-je-ovakav-poticaj-948583 *(pristupljeno 27.7.2016)*

Jutarnji.hr: Istina o udrugama u Hrvatskoj http://www.jutarnji.hr/vijesti/istina-o-nevladinim-udrugama-u-hrvatskoj-koliko-im-novca-dajemo-kako-ga-trose-i-koliko-dobro-od-toga-zive/93412/ *(pristupljeno 10.7.2016)*

Jutarnji.hr: Sve je manje manjina http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/sve-je-manje-manjina-vise-je-od-90-hrvata-srbi-su-jedina-manjina-s-vise-od-1-posto-udjela/1372350/ *(pristupljeno 16.7.2016)*

Savjet za nacionalne manjine RH – djelokrug http://www.savjet.nacionalne-manjine.info/index.php *(pristupljeno 16.7.2016)*

Novilist.hr:Manjine su hrvatsko bogatstvo i trebaju biti- kuš! http://www.novilist.hr/layout/set/print/Komentari/Blogovi/Pod-svijecama-burze-rada-Gabrijele-Galic/Manjine-su-hrvatsko-bogatstvo-i-trebaju-biti-kus *(pristupljeno 10.7.2016)*

Novilist.hr Hasanbegović o rezanju sredstava za talijanski list: 'Ove godine im dajemo pola novca, ubuduće ni to http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Hasanbegovic-o-rezanju-

sredstava-za-talijanski-list-Ove-godine-im-dajemo-pola-novca-ubuduce-ni-to?meta_refresh=true (pristupljeno 15.7.2016)

Zadarskilist.hr: Dvojezičnost se uvodi u 2 grada i 21 općini http://www.zadarskilist.hr/clanci/11092013/dvojezicnost-se-uvodi-u-dva-grada-i-21-opcini (pristupljeno 20.7.2016)

Tportal.hr:Kako nacionalne manjine troše proračunske kune? http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/354011/Kako-nacionalne-manjine-trose-proracunske-kune.html (pristupljeno 25.7.2016)

Min-kulture.hr: povjerenstvo za neprofitne medije http://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=12574 (pristupljeno 20.7.2016)