



Davor GJENERO

Nakon 'europske tranzicije' novi standardi političkog odlučivanja

Zbog završetka prepristupnih reformi i nastojanja da se u lipnju s Europskom unijom okonča proces pregovora o članstvu, svi-banj će, bez sumnje, biti mjesec velikog izazova. Završetak pregovora o članstvu, čime zapravo završava »europska tranzicija« Hrvatske, morao bi biti i početak novog modela funkcioniranja hrvatske države i društva. Nakon potpisivanja pristupnog sporazuma predstavnici Hrvatskoga sabora zauzet će svoja mjesta kao promatrači u Europskom parlamentu i u svojim će parlamentarnim frakcijama početi djelovati kao zapravo ravnopravni članovi, tek bez prava glasa dok se ne završi proces ratifikacije i Hrvatska formalno od pristupnice postane punopravnom članicom Unije.

Početak funkcioniranja hrvatskih parlamentarnih zastupnika u Europskom parlamentu morao bi označiti i svojevrsan novi početak djelovanja zakonodavne vlasti u Hrvatskoj. Hrvatska, naime, osim što je tijekom pregovora morala usvojiti zajedničku pravnu stečevinu europskih zajednica, u svojoj zakonodavnoj aktivnosti i drugim procesima donošenja odluka mora ostvariti i dobre prakse koje su danas standard u procesu donošenja odluka unutar Unije.

Dobivanjem statusa zemlje pristupnice Uniji, hrvatska će se javna uprava naći pred dosad nepoznatim izazovom, zatrpna korespondencijom s Bruxellesom. Trećina javnih službenika, naime, nakon pristupanja Uniji stalno će komunicirati s Europskom komisijom što od njih zahtijeva poznavanje jezika komunikacije, ali i metajezika europske administracije.

S izazovom razvoja zajedničke pravne stečevine već se sada suočavaju hrvatski parlamentarci, koji u relativno kratkom razdoblju moraju uskladiti domaću zakonsku infrastrukturu s promjenama, odnosno razvojem zaje-

dničke pravne stečevine koja se dogodila u razdoblju otkad je Hrvatska privremeno zatvorila pojedina pregovaračka poglavlja. Ako taj posao zakonodavna vlast ne bi obavila kako treba, nakon privremena zatvaranja posljednjeg pregovaračkog poglavlja pred pregovaračkim bi se timom pokazao ozbiljan problem. U tom bi se slučaju u vrlo bolnom obliku pojavilo pregovaračko pravilo kako ništa nije gotovo tako dugo dok sve nije gotovo.

Još ozbiljnije izazove »političkoj klasi« u Hrvatskoj donijet će prvi neposredni izbori za Europski parlament u lipnju 2014. godine. Svojih 12 europarlamentaraca birat ćemo u jednoj izbornoj jedinici, razmjernim izbornim sustavom, a glasovi će se u mandate pretvarati prema D'Hondtovoj metodi. Iako se na prvi pogled čini da je taj izborni model vrlo sličan onome prema kojem sada biramo parlamentarne zastupnike, dvije će odredbe europskog izbornog zakonodavstva donijeti velike novosti u nacionalni politički život.

Ponajprije, riječ je o mogućnosti preferencijskog glasanja. Svaki birač, naime, može odrediti ne samo to kojoj će stranci dati svoj glas, nego glas može povjeriti pojedinom kandidatu na listi te stranke. Tako birači utječu ne samo na to koja će stranka predstavljati njihove interese u Bruxellesu i Strasbourgu, nego i na to tko će biti izabrani kandidati s liste koju oni podupiru. Za razliku od relativno malena listića, kakav dobivaju na nacionalnim izborima za Hrvatski sabor, na izborima za Europski parlament dobit će »plahtu« na kojoj će biti otisnuta imena svih 12 kandidata na svakoj pojedinoj listi kandidata.

Praksa izbora za Europski parlament pokazuje kako volja birača može osjetno utjecati na to tko će doista ući u Europski parlament. Na primjer, današnji slovenski premijer Borut Pahor

2004. godine izabran je u Europski parlament iako je na izborima kanio samo »sponzorirati« svojo stranačku listu, pa je njegovo ime bilo na posljednjem (sedmom) mjestu. Birači su, ispravno, procijenili kako je sudjelovanje u drugom najvećem zastupničkom klubu Europskoga parlamenta (socijaldemokrati su, naime, na tim izborima dobili samo jednog zastupnika) važnije od predsjedanja nacionalnim parlamentom (što je u to vrijeme bila Pahorova funkcija). Iako je odlazak u Bruxelles bio suprotan njegovim političkim planovima, Pahor nije imao manevarskog prostora za odbijanje volje birača, i u EP-u je bio sve do parlamentarnih izbora 2008., na kojima je njegova stranka pobijedila, a on preuzeo premijersku dužnost.

Jednako važna inovacija što će je Hrvatskoj donijeti izbori za europski parlament, kao i izravno suočavanje s političkom voljom biračkog tijela, za političku će klasu biti i mehanizam zaštite rodne ravnopravnosti što ga uvodi izborni sustav europskih parlamentarnih izbora. Da bi neka lista bila pravovaljana, ona mora biti sastavljena od pripadnika obaju spolova, a prvo dvoje kandidata na listi moraju biti različitog spola. Mehanizmi rodne ravnopravnosti prije će se ili poslije iz europskog zakonodavstva morati prelići i u hrvatsko izbornom zakonodavstvu, i to pri izboru predstavničkih tijela na svim razinama.

Osim ovih formalnih promjena, velika će promjena biti i to što Hrvatsku u procesu donošenja odluka obvezuju dobre prakse Europske unije. Europsko načelo dobrog upravljanja unosi važnu promjenu u procese donošenja odluka na svim razinama. Klasično pojmljeno »suvereno pravo« donošenja odluka predstavničkih tijela, prije svega na osnovi političke volje i odnosa većine i manjine, tim se načelom osjetno mijenja i donositelji odluka moraju, sukladno europskoj dobroj praksi, uvažavati sve interese kojih se njihove odluke tiču. Većinsko se odlučivanje tako postupno mijenja i sve se više uvažava načelo konsenzusa. Uostalom, da hrvatski mediji i javnost ozbiljnije prate parlamentarnu arenu i način donošenja odluka u njoj, pokazalo bi se da je već ovaj parlamentarni mandat obilježen s daleko više konsenzualnog odlučivanja i usklađivanja interesa, a da je igra u kojoj »većini pripada sve« već u dobroj mjeri postala prošlost.

U novom načinu donošenja odluka daleko važnije mjesto nego do sada dobivaju organizacije civilnog društva. Država svoje temeljne funkcije na dva načina prenosi na organizacije civilnog društva. Jedan način proizlazi iz tradicije novog pristupa upravljanja u javnom sektoru (*new public management*), koji klasične poslove države, na primjer aktivnosti vezane uz socijalnu skrb, prenosi na fleksibilniju strukturu nevladinih organizacija. Tako država podupire sektor pružanja usluga (*service providing*) unutar nevladinih organizacija.

U konsolidiranim je demokracijama uobičajeno da se uz ne-

vladine organizacije koje pružaju usluge razvijaju i nevladine organizacije koje se bave, prije svega, javnim zagovaranjem. Javno zagovaranje (*public advocacy*) djelatnost je u kojoj se nastoji utjecati na javne politike, odnosno na donositelje odluka da u procesu donošenja odluka uvažavaju neke vrijednosti, načela i interese. Civilno društvo angažira se u javnom zagovaranju općeg interesa, ali i posebnih interesa na koje se neka odluka odnosi. Javnim je zagovaranju blizak pojam lobiranja, ali lobiranje je djelatnost u kojoj se, prije svega, nastoji utjecati na zakonodavni okvir, a ne samo na pojedinačnu odluku.

Doduše, javno zagovaranje i lobiranje ponekad je teško odvojiti, ali je lako razlučiti lobiranje u ime općeg dobra od onoga koje se odnosi na privatne interese i interese poslovnog sektora. Konsolidirane demokracije prihvaćaju javno zagovaranje i lobiranje kao legitimne djelatnosti u procesu donošenja odluka i ni u primisli se takve djelatnosti ne poistovjećuju s korupcijom. Upravo stoga da bi se onemogućila korupcija, lobiranje za privatne i poslovne interese strogo je zakonski regulirano. Lobirati, dakle, utjecati na nositelje javnih funkcija, smiju samo registrirani lobisti, a nositelji javnih funkcija, od središnje države do lokalne samouprave, dužni su prijaviti svaki svoj kontakt koji ima obilježje lobiranja kako bi se uvijek mogao naknadno provjeriti proces donošenja odluka, i to na kako se u ime nekog interesa utjecalo na donositelje odluka.

Kad se zagovara ili lobira u ime javnog dobra, u interesu ljudskih prava, manjinskih prava, sindikalnih prava, ekologije, podizanja razine kvalitete obrazovanja i slično, ne primjenjuju se tako rigorozni mehanizmi kontrole utjecaja niti se ograničavaju kontakti donositelja odluka samo na krug registriranih lobista, već civilni aktivisti nevladinih organizacija mogu neposredno kontaktirati s nositeljima javnih funkcija i nastojati utjecati na njih da u procesu donošenja odluka uvažavaju javni interes što ga zastupaju.

Ipak, da bi se izbjegao sukob interesa i na ovom području, u konsolidiranim je demokracijama uobičajeno da se iste nevladine organizacije istodobno ne bave pružanjem usluga i javnim zagovaranjem, jer kad se natječu s projektima pružanja usluga građanima, uglavnom ovisi o državnom financiranju, a kad se bave javnim zagovaranjem, nastoje utjecati na javne politike. Opasnost je da bi nositelji izvršne vlasti mogli pokušati »kupiti« naklonost organizacija financiranjem njihovih uslužnih projekata, i to u zamjenu za političku potporu, ili da bi ih odbijanjem financiranja takvih projekata mogli pokušati »disciplinirati« i onemogućiti njihove akcije javnog zagovaranja. U prvim godinama članstva u EU financijski će osjetno bolje prolaziti one nevladine organizacije koje se bave pružanjem usluga, a mehanizme financiranja javnog zagovaranja domaćim zakladama i fondovima tek će trebati razviti.

„ Dobivanjem statusa zemlje pristupnice Uniji, hrvatska će se javna uprava naći pred dosad nepoznatim izazovom, zatrpna korespondencijom s Bruxellesom. Trećina javnih službenika stalno će komunicirati s Europskom komisijom što od njih zahtijeva poznavanje jezika komunikacije, ali i metajezika europske administracije