

Vrednote u praksi

**UPRAVLJANJE I AKTIVIZAM CIVILNOG DRUŠTVA
ZA DEMOKRATIZACIJU I LJUDSKA PRAVA**

Impressum:

Izdavač:

DIM - Udruga za građansko
obrazovanje i društveni razvoj

Za izdavača:

Martina Stažnik

Urednica:

Suzana Kunac

Autorice:

Anka Kekez, Suzana Kunac,
Martina Stažnik, Marina Škrabalo

Lektura:

Srđan Dvornik

Grafičko oblikovanje:

Barbara Blasin

Naklada:

500

Zagreb, 2010.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 728891

ISBN: 978-953-98786-8-7

Istraživanje i tisak ove publikacije moguće je temeljem financijske potpore Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva u skladu sa Ugovorom broj 007-01/06-02/POZ-IST/06.

Mišljenja izražena u ovoj publikaciji su mišljenja autora i ne izražavaju nužno stajalište Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva.



Nacionalna
zaklada za
razvoj
civilnoga
društva

<http://zaklada.civilnodrustvo.hr>

Zahvale

Zahvaljujemo 90 predstavnica civilnog društva na sudjelovanju u istraživanju „Doprinosi organizacija civilnog društva demokratizacijskim procesima u RH“.

Zahvaljujemo aktivistima i aktivistkinjama udruga SDF, CMS, GONG, B.a.B.e., CESI, PSD, HHO, TI, koje su za potrebe istraživanja „Modeli dobrog upravljanja u OCD-ima na polju demokratizacije i ljudskih prava“ ponovo odvojile svoje dragocjeno vrijeme i ustupile istraživačkom timu dodatne kilograme dokumenata i organizacijskih materijala.

Posebno zahvaljujemo predstavnicima organizacija koji su sudjelovali u istraživanju dajući intervjue istraživačkom timu: Suzani Jašić, Draganu Zeliću, Sandri Pernar, Sanji Sarnavki, Gordanu Bosancu, Ivi Zenzerović, Ljubi Manojloviću i Igoru Paliji.

Zahvaljujemo aktivistkinjama/ima Centra za edukaciju, savjetovanje i istraživanje (CESI) na predanom istraživačkom radu i spremnosti na suradnju.

6	Predgovor
8	Uvod: Obilježja društvenog konteksta djelovanja organizacijacivilnog društva Suzana Kunac
13	I. Procedure aktivizma: Pregled upravljačkih praksi organizacija civilnog društva posvećenih zaštiti ljudskih prava i demokratizaciji hrvatskog društva Marina Škrabalo
63	II. Organizacije civilnog društva kao akteri policy procesa Suzana Kunac i Anka Kekez
70	Uloga NVO-a u različitim policy fazama zakona o pravu na pristup informacijama studija slučaja 1 Anka Kekez
80	Uloga NVO-a u različitim policy fazama Zakona o ravnopravnosti spolova studija slučaja 2 Suzana Kunac
95	Izborne kampanje GONG-a studija slučaja 3 Anka Kekez
108	16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama – studija slučaja 4 Suzana Kunac
129	III. OCD, izvaninstitucionalno obrazovanje i direktna zaštita ljudskih prava Martina Stažnik
133	Pružanje usluga u području izvaninstitucionalnog obrazovanja – Centar za mirovne studije studija slučaja 5 Martina Stažnik
143	Pružanje usluga u području direktne zaštite ljudskih prava: Srpski demokratski forum studija slučaja 6 Martina Stažnik
156	Zaključne preporuke Marina Škrabalo
164	Literatura

Predgovor

Istraživački projekt *Modeli dobrog upravljanja u OCD-ima na polju demokratizacije i ljudskih prava* nastavlja se kao logična cjelina na istraživački projekt »Doprinosi organizacija civilnog društva demokratizacijskim procesima u RH« Grupe za ženska ljudska prava B.a.B.e., koji je objavljen u knjizi *Vrijednost vrednota: Civilno društvo i hrvatska demokratizacija* (Kunac, S. 2006).

U knjizi se nalazi prikaz aktivističkih praksi i trendova financiranja 90 organizacija civilnog društva, registriranih isključivo prema Zakonu o udrugama, a za koje se, na temelju detaljnih pregleda izvještaja o izvorima i područjima financiranja od strane različitih donatora, moglo utvrditi da su organizacije djelatne, primaju financijske potpore iz domaćih i međunarodnih izvora te da se u svojim pojedinačnim misijama i ciljevima bave jednom ili više tema sadržanih u čl. 3 Ustava RH (ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, ljudska prava, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav, nacionalna ravnopravnost, nepovredivost vlasništva).

Cilj prethodnog istraživanja bio je utvrditi jasne pokazatelje doprinosa OCD-a razvoju demokratskih procesa u RH kao i doprinosa promicanju najviših vrednota koje su navedene u članku 3 Ustava RH.

Svrha istraživačkog projekta *Modeli dobrog upravljanja u OCD-ima na polju demokratizacije i ljudskih prava* jest dobiti relevantne podatke o upravljačkim praksama u organizacijama civilnog društva kako bi se prepoznalo koje su prakse i standardi usvojeni u organizacijama civilnog društva te koje je forme upravljanja organizacijama civilnog društva potrebno mijenjati u skladu s elementarnim demokratskim principima, pri tome uvažavajući hrvatski društveni kontekst.

U prvom dijelu, „Pregled upravljačkih praksi OCD-a“ koje rade na ljudskim pravima i demokratizaciji, dajemo pionirski doprinos analizi upravljačkih praksi OCD-a koje do sada, prema našim spoznajama, nisu posebno istražene na metodološki i teorijski utemeljen način. Čini se da je upravo upravljačka dimenzija razvoja civilnog društva najmanje istraživana dimenzija funkcioniranja civilnog društva

uopće. Osim utvrđivanja postojećih praksi među tematski i regionalno različitim organizacijama, donosimo i preporuke za unaprjeđenje upravljačkih praksi. Dobro upravljanje kao nov koncept upravljanja, kojim se pokušava pomiriti zahtjev za demokratičnost i zahtjev za efikasnost (što je posebno važno za institucije i organizacije usmjerene na javnost, društvene potrebe i interese), donosi velike izazove za upravljanje ne samo u profitnom nego i u neprofitnom sektoru.

Osim upravljačkih praksi OCD koje će se po prvi put u ovoj studiji empirijski prikazati i teorijski utemeljeno interpretirati, zanimalo nas je ići i korak dalje od kvantitativnih indikatora djelovanja OCD na polju demokratizacije i ljudskih prava. Zato smo provele šest studija slučaja zagovaračkih praksi i direktne zaštite ljudskih prava.

Tako su prezentirane dvije ključne teme: Pregled upravljačkih praksi OCD koje rade na ljudskim pravima i demokratizaciji i Organizacije civilnog društva kao akteri *policy* procesa, izvaninstitucionalnog obrazovanja i direktne zaštite ljudskih prava. Potonja je tema prikazana u dvama zasebnim poglavljima – jednom fokusiranom na zagovaračke aktivnosti (na području zakonodavstva i osvještavanja javnosti), a drugom fokusiranom na pružanje socijalnih usluga (besplatne pravne pomoći i neformalnog obrazovanja) – koja uz uvodni prikaz političkog i društvenog konteksta djelovanja OCD u Hrvatskoj donose i studije slučaja pojedinačnih udruga s iznimnim iskustvom i postignućima tijekom proteklih deset godina kontinuiranog djelovanja.

Nadamo se da će rezultati prikazani u ovom izvještaju imati višestruku primjenu: da će motivirati nove istraživačke poduhvate, posebice na području upravljačke prakse OCD, i potaknuti intenzivniji rad na pojedinačnom organizacijskom razvoju, dok primjeri dobre prakse iz provedenih studija slučaja mogu pridonijeti unaprjeđenju u daljnjem djelovanju za opće dobro, jer studije slučaja jasno pokazuju da poruke temeljene na vrednotama imaju veliku moć mobilizacije u društvu. Same studije slučaja OCD mogu poslužiti kao još jedan instrument javnog angažmana u promicanju pozitivnih društvenih promjena.

Uvod:

Obilježja društvenog konteksta djelovanja organizacija civilnog društva

Suzana Kunac

U kratkim crtama prikazat ćemo društveni kontekst razvoja civilnoga društva u Hrvatskoj od prvih višestranačkih izbora do danas. Kako se studije slučaja bave radom OCD-a nakon 2000. godine, zornije ćemo prikazati taj period.

Škrabalo (2007) jasno ističe da civilno društvo u Hrvatskoj nije nastalo neposredno prije i tijekom rata (1991.-1995.). Naime, još je u socijalističkoj Hrvatskoj djelovao velik broj vjerskih i humanitarnih organizacija, brojna kulturno-umjetnička društva, zavičajni klubovi. Bežovan (2001) navodi kako je 1990. godine u Hrvatskoj djelovalo 19.000 udruga. Osim inicijativa i udruženja građana usmjerenih na solidarne, humanitarne akcije i onih koja su se bavila očuvanjem kulturne baštine, tijekom 80-ih započinje s radom niz građanskih inicijativa koje se može programski povezati s novim društvenim pokretima. „Tu je prije svega feministički aktivizam, zaštita okoliša, zaštita ljudskih prava, pa i mirovni aktivizam. Većina tih inicijativa u to je doba bila povezana sa sličnim aktivnostima u Sloveniji, Srbiji, pa i BiH.“ (Stubbs, 2001, navedeno prema Škrabalo, 2006:75)

Tijekom rata „mreže grupa i organizacija koje su surađivale s Antiratnom kampanjom Hrvatske (ARK)¹ predstavljale su stvarni i simbolički nastavak dijela aktivizma iz 80-ih, no u promijenjenim okolnostima“. (Stubbs, 2007:27)

Nakon uspješno započete tranzicije obilježene prvim slobodnim višestranačkim izborima održanima u proljeće 1990. godine došlo je do znatnih zastoja u razvoju hrvatske demokracije. „Pojave koje su znatno ometale pa i zaustavljale razvoj mlade demokracije bile su, primjerice, izražene u pokušajima potiranja

¹ „Samo ime te organizacije, koja je dugoročno djelovala kao inkubator danas vodećih organizacija civilnog društva u području zaštite ljudskih prava, izgradnje mira i feminizma, svjedoči o idealizmu, ali i intenzitetu otpora njezinih osnivača/ica nadolazećoj kulturi i destruktivnoj zbilji rata. (...) ARK je dugo nosio negativni predznak nepatriotske, odmetničke organizacije, samim time što nije pristupao žrtvama rata na temelju nacionalnog ključa.“ (Škrabalo, 2006:77)

nezavisnosti medija koje je provodila tadašnja vlast (preuzimanje dnevnoga lista *Slobodna Dalmacija* 1993. nakon gušenja štrajka novinara i drugih zaposlenih u tom listu; neuspješno pokušaj gašenja zagrebačkoga Radija-101 1996. godine...), nepriznavanja rezultata izbora i krize formiranja gradske vlasti u Zagrebu 1995.-1997. (Kasapović, 1998), uočljivim tendencijama autoritarnosti u vlasti koju je personificirao Franjo Tuđman, prvi predsjednik Republike (npr. izraženima u njegovom diskreditiranju političkih neistomišljenika, koje je čak nazivao „stokom sitnoga zuba“, „prodanim dušama“, „judoškudaškim pripuzima“ i slično), sustavnim pokušajima tadašnje HDZ-ove vlasti da kontrolira različita područja društvenoga života (gospodarstvo, kulturu, sport...). Nacionalistička vlast u ovom razdoblju koristila je medije kako bi se obračunala s onim organizacijama koje su se „jasno pozicionirale kao zagovarateljice svih žrtava rata, bez obzira na njihovu nacionalnost“ (Škrabalo, 2006:76) i negativno ocijenila njihov rad, tako da su građani u najvećem dijelu usvojili stav vlasti da se radi „o stranim plaćenicima“, „špijunima“. Nekoliko je istraživanja upozorilo na negativan stav građana prema organizacijama civilnog društva (Bežovan, 2001.)

Osim 'radikalnijih inicijativa' kako Stubbs (2007) naziva ARK, međunarodni akteri podržavali su osnivanje novih nevladinih organizacija, i to na dva načina. Jedan pristup Stubbs naziva 'psihosocijalnim', s naglaskom na pojedinačnim, obiteljskim i grupnim terapijskim intervencijama, što je svojedobno i sam autor oštro kritizirao kao 'medikalizaciju socijalnih posljedica rata' (Stubbs i Soroya, 1996).

Drugi pristup međunarodne podrške bio je povezan s direktnom pomoći stradalima tijekom rata i distribucijom humanitarne pomoći, gdje su vodeću ulogu imale vjerske organizacije, te novoosnovane domaće nevladine organizacije (Stubbs, 2007).

Brojne međunarodne organizacije i donatori prisutni u to vrijeme u Hrvatskoj imali su znatan utjecaj na razvoj civilnoga društva i pojedinih organizacija, pri čemu je važno naglasiti da je donatorski interes za OCD iz polja ljudskih prava i demokratizacije potjecao iz stava da te organizacije promoviraju demokraciju educirajući i mobilizirajući građane da koriste svoje pravo na političku participaciju, ali same nisu zainteresirane za sudjelovanje u vlasti.²

Nedvojbeno je da su međunarodne organizacije i donatori ostavili traga u procesu razvoja civilnog društva u Hrvatskoj, ali smatramo pretjeranima ocjene da se radi o «uvezenom civilnom društvu» koje se ponekad koristi u kontekstu prepoznavanja znanja i vještina prenesenih u hrvatske OCD iz međunarodnih i razvijenijih formi građanskog udruživanja i djelovanja.

2 „O donatorskom interesu za OCD iz polja ljudskih prava i demokratizacije vidi više u Kunac, Suzana (2006), *Vrijednost vrednota – civilno društvo i hrvatska demokratizacija*. Zagreb: B.a.B.e..

Mnogi autori (Bežovan (2001), Kardov, Lalić, Teršelič (2008), Stubbs (2007), Škrabalo (2006)) slažu se da je u razdoblju nakon izbora 3. siječnja 2000. godine došlo do osjetnog oporavljanja političkog pluralizma u Hrvatskoj, pa i do znatnoga napretka u konsolidiranju demokracije. Kardov, Lalić i Teršelič (2008) navode da je pobijedila koalicija lijevoga centra koja uglavnom vlada na demokratski način, za predsjednika Republike je izabran Stipe Mesić kao dosljedni zagovaratelj procesa demokratizacije, mediji su bili puno nezavisniji od političkog utjecaja nego ranije, OCD za zaštitu ljudskih prava imale su veći prostor za djelovanje, vlast je s nešto manje podozrenja nego ranije surađivala s međunarodnim čimbenicima na tom planu, i sl. U tom periodu značajno se unaprijeđuje i institucionalni okvir djelovanja organizacija civilnog društva.

Međutim, koalicijska Vlada, koja je donekle uredila zakonski okvir djelovanja OCD³, razvila Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj, osnovala Nacionalnu zakladu za razvoj civilnog društva, ipak tijekom svojeg mandata nije donijela Nacionalnu strategiju o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva. Tu ključnu strategiju za razvoj civilnog društva usvojila je tek sljedeća, HDZ-ova Vlada u trećoj godini mandata, na sjednici održanoj 20. srpnja 2006. godine.

Pored Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, nastavlja s radom Ured za udruge (osnovan još 1999. godine), a i pojedina ministarstva raspisuju natječaje za dodjelu sredstava OCD. Primjerice, 2002. godine iz državnog proračuna je za potporu OCD dodijeljeno 17 milijuna HRK. Suradnja OCD s lokalnim vlastima razvija se tijekom proteklih petnaest godina, tako da 2006. godine „44% OCD ima svoje predstavnike u tijelima lokalne samouprave, što je značajan doprinos građanskoj participaciji u radu lokalne samouprave“ (Kunac, 2006:80).

Odnosi između Vlade i OCD također ovise o tome kako OCD definiraju vlastitu društvenu ulogu: kao organizacije koje javno djeluju u korist nekih interesa ili vrednota, kao organizacije koje upozoravaju na kršenje vrednota i normi ('watchdog' organizacije), ili kao pružateljice socijalnih usluga. Mnoge organizacije koje se bave pružanjem socijalnih usluga blisko surađuju s Vladom i aktivno sudjeluju u Vladinim radnim grupama, različitim komisijama itd., dok je istodobno njihov status pružateljica socijalnih usluga i nadalje samo djelomično reguliran (i to unatoč uočenoj potrebi i definiranim mjerama spomenute Nacionalne strategije), što ih često dovodi u inferioran položaj spram drugih pružatelja, poput javnih i privatnih ustanova ili pak, u području pružanja pravne pomoći, spram odvjetničkih ureda. Kako je civilno društvo heterogeno, odnos pojedinih OCD s Vladom uvelike ovisi o političkoj osjetljivosti tema kojima se organizacije primarno bave.

³ Zakon o Udrugama iz 1997. bio je ocijenjen kao problematičan i restriktivan s obzirom na aktivnosti udruživanja, tako da je koalicijska vlada 2001. donijela nov Zakon o udrugama koji više nije ograničavao građansko udruživanje.

Neke teme su nekontroverzne, neke su dio 'mainstream' rasprava, dok su teme poput seksualnog odgoja i obrazovanja, direktne zaštite ljudskih prava, suočavanja s prošlošću, ratnih zločina, prava etničkih i drugih manjina, borbe protiv korupcije itd., krajnje osjetljiva područja, te je u tom području i očekivano polemiziranje, pa i konfrontiranje između institucija vlasti i javno angažiranih organizacija.

U završnom izvještaju o suradnji Švedske međunarodne organizacije za razvoj i civilnog društva u Hrvatskoj, Peck (2007) ispravno zaključuje da su „OCD koje rade na kontroverznim temama one koje se najčešće suočavaju s marginalizacijom“.

Mogle bismo tvrditi da su OCD tijekom rata odigrale ključnu ulogu u promicanju vladavine prava, borbi protiv nacionalizma, širenju nezavisnih informacija o tome što se zbivalo, pomagale izbjeglicima i prognanima i štitile ljudska prava. Poslije rata mnoge OCD radile su na pomirenju, suočavanju s prošlošću, demokratizaciji društva. Nakon 2000. godine OCD se više usredotočuju na lokalni razvoj, borbu protiv korupcije, promatranje i praćenje implementacije novo donesenih zakona i politika i mjera, nastojeći pri tome zastupati interese socijalno isključenih skupina.

Kao i u mnogim drugim tranzicijskim zemljama OCD su se bavile zalaganjem za društvene promjene, ali i pružanjem socijalnih usluga koje država nije htjela ili mogla pružiti. Mnoge OCD u Hrvatskoj kombinirale su obje uloge. Neke organizacije promijenile su fokus i od pružatelja socijalnih usluga postale organizacije koje se zalažu za norme, vrednote ili političke mjere, ali ima i suprotnih tendencija - da javno angažirane organizacije postaju pružateljice socijalnih usluga.

Kao i uvijek u zemljama u kojima je značajan dio donatorskih sredstava, tijekom određenog perioda, uložen u razvoj civilnog društva, dio organizacija civilnog društva djelovao je kao isključivi akter sprovođenja donatorskih programa. U periodu nakon 2003. godine mnoge takve organizacije jedva da opstaju. Još 2004. broj organizacija civilnog društva bio je 24.000, od čega približno 1500 organizacija koje su se bavile demokratizacijom i ljudskim pravima (Peck, 2007). Ženski pokret se relativno dobro organizirao još sredinom 90-ih, kada je formirana Ženska mreža Hrvatske unutar koje je djelovalo više od 40 ženskih organizacija. Druge OCD rade sa široko definiranim temama kao što su: zaštita okoliša, prava potrošača, prava osoba s invaliditetom, prava djece, prava seksualnih manjina, prava etničkih manjina, mladi, sport, kultura i još mnoge druge. Danas u Hrvatskoj djeluje više od 30.000 registriranih udruga (od toga je 10.000 udruga registrirano na području sporta i rekreacije), oko stotinu zaklada i fundacija te više od 150 privatnih ustanova.

Međutim, Peck (2007) navodi da mnoge organizacije promjene odnosa Vlade prema civilnom društvu nakon 2003. godine ocjenjuju nedostatnima. OCD ističu da mnogi pojedinci i grupe unutar Vlade promatraju

djelovanje civilnog društva s izrazitim nepovjerenjem. Najočitiiji primjer takvog ponašanja dužnosnika i državnih službenika bio je nelegalna “sigurnosna” provjera aktivista/aktivistkinja izabranih u Savjet za razvoj civilnog društva koju je provela državna sigurnosna agencija - SOA. Osim primjera grubog kršenja Zakona, mnogi predstavnici OCD smatraju da su isključeni iz javnih rasprava o važnim društvenim pitanjima i *policy* rješenjima. Druge organizacije opisuju kako Vlada ne poštuje njihovu nezavisnost i autonomnost te vrši različite oblike pritiska na više ili manje prikriven način. Jedan od načina vršenja pritiska na OCD jest distribucija javnih sredstava. Osnovni problem, kako to vide OCD, jest u tome što Vlada jednostavno ne razumije načine djelovanja civilnog društva i ne prepoznaje znanja i vještine kojima civilno društvo raspolaže.

Iz svega navedenog, čini se da je uloga civilnog društva bila manje kompleksna deset godina unatrag, kada je dio civilnog društva uložio sve raspoloživo znanje i resurse u borbu protiv nacionalizma i nedemokratskih tendencija u hrvatskom društvu. Danas, Vlada je na prvi pogled prihvatila većinu vrednota koje su OCD zagovarale tijekom rata i u poslijeratnom razdoblju. Ta nova diferencijacija uloga OCD može se promatrati kao faza nastajanja zrelog civilnog društva, u kojoj su modeli upravljanja moguće jedna od najvažnijih dimenzija demokratizacije samog civilnog društva.

1. Procedure aktivizma: Pregled upravljačkih praksi organizacija civilnog društva posvećenih zaštiti ljudskih prava i demokratizaciji

Marina Škrabalo

1.1. Uvodna razmatranja

No onaj tko kroči pogleda uzdignuta prema visokom cilju može se lako spotaknuti i pasti u jamu, a onaj tko pomno pazi na svaku prepreku na putu i spretno se prilagođava njegovim krivudanjima može izgubiti iz vida cilj i odlutati prema bližim i privlačnijim odredištima.

Srđan Dvornik (2006)

Namjera je ovoga teksta prikazati i komentirati dosad neobrađene i neobjavljene podatke o upravljačkim praksama u organizacijama civilnog društva usmjerenima na zaštitu ljudskih prava i demokratizaciju hrvatskoga društva, podatke koji su prikupljeni od 27. ožujka do 10. travnja 2006. metodom strukturiranog intervjua u sklopu istraživačkog projekta »Doprinosi organizacija civilnog društva demokratizacijskim procesima u RH« Grupe za ženska ljudska prava B.a.B.e. Time je ovaj prikaz upravljačkih praksi temeljen na istoj metodologiji kao i prikaz aktivističkih praksi i trendova financiranja istih 90 organizacija, objavljen u knjizi *Vrijednost vrednota: Civilno društvo i hrvatska demokratizacija*, gdje je detaljno opisana i metodologija istraživanja, s naglaskom na složenu proceduru uzorkovanja (Kunac, 2006:33-47).

Dugoročnost djelovanja udruga te razina profesionalizacije važne su odrednice relevantnosti analize upravljačkih praksi čija razvijenost i ustaljenost uvelike ovisi o bogatstvu aktivističkog i organizacijskog iskustva. Uzorak iz istraživanja »Doprinosi organizacija civilnog društva demokratizacijskim procesima u RH« čini 85 % udruga koje djeluju dulje od 4 godine, a 45% udruga aktivno je već više od 8 godina. Čak 75% udruga u uzorku imalo je barem jednu zaposlenu osobu u 2006. godini, a njih 47% imalo je troje ili više zaposlenika, što indicira višu razinu profesionalizacije u ovom specifičnom podsektoru u odnosu na širu populaciju udruga koje primaju potpore iz državnog proračuna.⁴

⁴ Među 1013 udruga obuhvaćenih istraživanjem »Procjena stanja razvoja organizacija civilnog društva u Republici Hrvatskoj«, njih 48% (od 745 udruga koje su dale odgovor na to pitanje) navelo da imaju jednu ili više zaposlenih osoba (Hromatko, 2007).

Tablica 1:

Godina upisa u registar udruga (n=90)		
0 do 3 godine	5	6%
4 do 7 godina	37	41%
8 do 11 godina	28	31%
više od 12 godina	13	14%
ne zna	1	1%
bez odgovora	6	7%

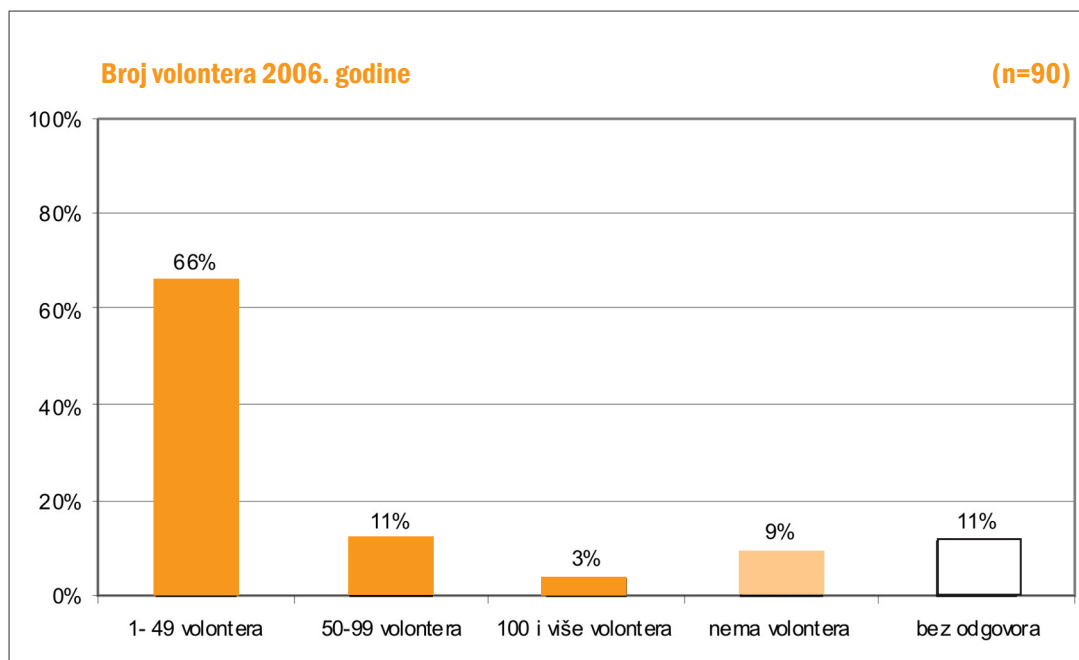
Tablica 2:

Broj plaćenog osoblja 2006. godine (n=90)				
	ugovor o radu		honorarno	
1 - 3 osobe	35	39%	23	26%
1 - 3 osobe	20	22%	16	18%
7 - 9 osoba	6	7%	5	6%
10 i više	7	8%	12	13%
nitko	15	17%	20	22%
bez odgovora	7	8%	14	16%

*Izvor: Kunac, 2006.

Razvijenost volonterstva još je jedan važan pokazatelj ljudskih resursa koje udruge imaju na raspolaganju, a koji uvelike određuju kako potrebu, tako i kapacitete za uspostavu procedura upravljanja. Čak 80% svih udruga u uzorku te 90% udruga koje imaju zaposleno osoblje oslanja se na volonterski rad, što ukazuje na postojanje potrebe za procedurama koje omogućuju suradnju šireg kruga osoba s različitim ulogama u organizaciji, u skladu s njihovim interesima i raspoloživosti.

Graf 1: Broj volontera u OCD 2006. godine



Izvor: Kunac, 2006.

Važno je napomenuti da se radi o jednom od prvih istraživanja u Hrvatskoj koje se detaljnije bavi ispitivanjem upravljačkih praksi u organizacijama civilnog društva te je stoga cjelina upitnika posvećena upravljanju sadržala čak 46 pitanja koja je autorica Suzana Kunac osmislila u konzultacijama s kolegama i kolegicama koji se praktično te istraživački bave pitanjima upravljanja neprofitnim organizacijama (Željana Buntić

Pejaković, Srđan Dvornik, Aida Bagić, Marina Škrabalo i Nives Miošić Lisjak)⁵ Veliki broj pitanja, uključujući i mnoštvo otvorenih, odražava manjak prethodnih istraživačkih radova o ovoj temi, a time i potrebu za obuhvatom što šireg opsega upravljačkih praksi, iz kojih se tek naknadno i postepeno mogu izlučiti oni obrasci, problemi i specifična pitanja na koja bi se trebala fokusirati buduća istraživanja. Ne čudi stoga da je prilikom obrade prikupljenih podataka⁶ poseban izazov predstavljalo grupiranje odgovora na niz otvorenih pitanja i njihovo naknadno kategoriziranje, kao i sažimanje izvorno ponuđenih kategorija u zatvorenim pitanjima.

Usljed velike raznolikosti i nekonzistentnosti u uporabi nazivlja upravljačkih tijela, bilo je i poteškoća u razlučivanju odgovora koji se odnose isključivo na upravna tijela, od onih koji se odnose isključivo na izvršna, što je višestrukim provjerama unosa na kraju svedeno na razlikovanje udruga u kojima se ove dvije razine odlučivanja organizacijski preklapaju, od onih u kojima su razdvojene. Nadalje, ostale su nam nepoznate i informacije o strukturi članstva upravljačkih i izvršnih tijela udruga, budući da su ispitanici navodili iste osobe u više kategorija statusa u udruzi - članovi, volonteri i zaposlenici. Sama provedba istraživanja potvrdila je pretpostavku o manjku znanja o upravljačkim strukturama među organizacijama civilnog društva, a time i o potrebi još temeljitije pripreme sličnih istraživanja u budućnosti, kojom bi se predvidjeli mogući nesporazumi i nejasnoće u pitanjima, ali i odgovorima.

1.2. Prethodna pitanja

Dio upitnika kojim se željelo utvrditi ustanoviti upravljačke prakse u OCD bio je sastavljen na tragu prethodnih promišljanja o izazovima upravljanja u organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj, i u kontekstu iskustva drugih tranzicijskih društava. Kao polazište korišten je model dobrog upravljanja, predstavljen u *Priručniku za dobro upravljanje u nevladinim organizacijama* koji su sačinili radna skupine srednje i istočne Europe za upravljanje u neprofitnom sektoru i američka stručnjakinja Marilyn Wyatt (Wyatt, 2006) te dodatak koji sažima rasprave hrvatske radne skupine za dobro upravljanje „Principi dobrog upravljanja za organizacije civilnog društva u Hrvatskoj“, objavljen kao prilog prijevodu spomenutog priručnika (Dvornik i dr., 2006). U skladu s ovim pristupom, dobro upravljanje u ovom istraživanju definirano je kao „transparentan proces donošenja odluka u kojem vodstvo neprofitne organizacije, na djelotvoran i odgovoran način, usmjerava resurse i provodi svoje ovlasti na temelju zajedničkih vrijednosti.“ (Wyatt, 2006.6a).

⁵ Većina konzultiranih osoba uključeni su u Radnu grupu za dobro upravljanje u neprofitnim organizacijama koju je pokrenula je Academy of Educational Development, a sada djeluje u sklopu Trenerskog foruma – profesionalnog udruženja trenera/ica i konzultanata/ica u neprofitnom sektoru.

⁶ Anketiranje je provela skupina volontera/ki grupe B.a.B.e. - studenata/ica sociologije i politologije

Polazišni model dobrog upravljanja temelji se na potrebi funkcionalnog, a onda i organizacijskog razlučivanja, te naposljetku, i koliko je moguće, razdvajanja dviju glavnih razina odlučivanja i djelovanja – razine upravljanja (engl. *governance*) i razine izvršavanja odnosno rukovođenja (engl. *management*). Na upravljačkoj razini donose se odluke o smjeru razvitka i djelovanja, dok se na rukovodećoj, odnosno izvršnoj razini donose odluke o načinu djelovanja organizacije. „Upravljanje - kako i sama riječ kaže – vodi računa o tome da organizacija odista bude upravljena, usmjerena ka cilju radi kojega i postoji. Rukovođenje pak nastoji da postupci na tom putu budu kvalitetni, da s najmanje napora i utroška resursa postignu željene svrhe – ono ‘vodi ruke’ onih koji provode potrebne aktivnosti, kako bi te ruke radile što bolje“ (Dvornik i dr., 2006:5).

Uspostavom procedura koje omogućuju simultano, no fokusirano vođenje računa kako o svrhovitosti, tako i o efikasnosti djelovanja, organizacije postižu veći nadzor nad vlastitim radom, a time su i u prilici biti odgovorne spram svojih dionika. Odgovornost (engl. *accountability*) je središnji pojam dobrog upravljanja, koji omogućuje stvaranje i održavanje povjerenja, te posljedično priskrbljivanja financijske, političke i društvene podrške neophodne za uspješnost svake organizacije. U slučaju neprofitnih organizacija usmjerenih na javni interes, kao što su organizacije za zaštitu ljudskih prava i demokratizaciju, sposobnost da se pravovremeno „polože računi“ svim dionicima, od vlastitih članova, preko donatora, do medija i javnosti, od vitalne je važnosti za vjerodostojnost, ali i za održivost djelovanja, a time i za pritok novih ideja, volontera, novca i javne potpore.

U organizacijskom smislu, odgovornost spram dionika te nadzor nad svrhom i načinom djelovanja može se pretočiti u raznolike procedure i komunikacijske obrasce. Upravo su se o pitanju postoji li jedan idealan način organizacijskog strukturiranja vodile najzanimljivije rasprave među sudionicima/ama Radne skupine za dobro upravljanje u organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj. Zamijećena je nemogućnost izravne primjene angloameričkog modela, uvelike raširenog u drugim tranzicijskim zemljama, gdje je glavno, ali i najviše tijelo odlučivanja upravni odbor koji se sastoji od volonterski angažiranih osoba od javnog ugleda, a nadležan je za donošenje strateških odluka, komunikaciju s dionicima i nadzor nad rukovodećom strukturom koja je od njega u idealnim uvjetima u potpunosti odvojena te uvelike profesionalizirana.

U hrvatskim uvjetima najviše i jedino zakonom propisano tijelo odlučivanja jest skupština, koja pak nema obvezu sastajanja češće od jedanput u dvije godine (Zakon o udrugama iz 2001.), što je već na razini modela izmiješta iz pozicije glavnog tijela odlučivanja u organizaciji. Osnutak drugih tijela upravljanja zakonodavac je u potpunosti ostavio sferi samoregulacije - volji, znanju, samodisciplini, etici, iskustvu i kreativnosti udruženih građana. Takav minimalistički zakon stvoren je 2001. kao reakcija na desetljeće

ograničavanja građanskih sloboda i prava na udruživanje od strane autokratskog režima prvog hrvatskog predsjednika koje je pak, uz deficit tradicije građanskog udruživanja iz doba socijalizma, rezultiralo još uvijek izraženim manjkom iskustva u upravljanju neprofitnim organizacijama, ali i vrlo ograničenim medijskim i javnim interesom za rad organizacija civilnog društva.

Ne treba stoga čuditi što se razvitak upravljačkih praksi u organizacijama za zaštitu ljudskih prava i demokratizaciju prvenstveno odvijao u skladu s očekivanjima donatora o namjenskom trošenju sredstava i kontrolom kvalitete projekata, ali i pod utjecajem učestalo kriznog djelovanja u ratnim i poslijeratnim uvjetima. Transparentnost spram javnosti tada je bila u drugom planu, a u slučajevima neprijateljskog stava države bila je i rizična po organizacije (primjerice spram organizacija za zaštitu ljudskih prava nacionalnih manjina sredinom 1990-ih ili prilikom prvih nezavisnih promatranja izbora u drugoj polovici 1990-ih). Pridodaju li se tome nesigurnost izvora financiranja, maleni kapaciteti države za nadzor nad javnim novcem te kratko iskustvo suradnje institucija vlasti s organizacijama civilnog društva, može se pretpostaviti da su preduvjeti za dobro upravljanje u organizacijama civilnog društva još uvijek manjkavi. Pretpostavka o prepuštenosti udruga samima sebi u potrazi za organizacijskom strukturom čini ovo istraživanje obrazaca upravljačkih praksi posebno zanimljivim, a organizacijske realitete u hrvatskom civilnom društvu predmnijeva kao nejasne, te nedovoljno demokratične i učinkovite.

Premda se predloženi organizacijski model dobrog upravljanja iz zapadnih demokracija i drugih tranzicijskih društava ne može preslikati, glavne sastojke ponuđenog recepta za učinkovitu demokratsku organizaciju smatramo relevantnima za procjenu kvalitete upravljanja u hrvatskom kontekstu civilnoga društva, pri čemu naglasak nije na nekoj idealnoj organizacijskoj strukturi, već na ključnim kompetencijama za upravljačke zadaće bez kojih organizacija ne može biti svrsishodna (Plumptre i Laskin, 2003; Wyatt, 2006):

- (1) sposobnost donošenja strateških odluka
- (2) sposobnost učinkovitog donošenja izvršnih odluka
- (3) eksplicitna formalna organizacijska struktura s definiranim nadležnostima i odgovornostima
- (4) razvijenost procedura za unutarnju kontrolu, s naglaskom na jasno definirane odgovornosti, procedure i diobu nadležnosti
- (5) uključenost članstva u rad organizacije
- (6) otvorenost organizacije spram svojih dionika.

Slijedi prikaz nalaza istraživanja, organiziranih prema glavnim temama koje je sadržala cjelina upitnika o upravljanju, uz osvrt na pretpostavke o značajkama upravljačkih praksi u hrvatskom civilnom društvu u

određenom segmentu te na pretpostavke o načelima dobrog upravljanja relevantnima za jačanje organizacijske osnove organizacija za zaštitu ljudskih prava i demokratizaciju, uvažavajući pritom njihov kontekst djelovanja, potrebe iz prakse i stratešku usmjerenost prema pozitivno orijentiranim društvenim ciljevima.

1.3. Članovi kao samoupravljači?

Upitnik je sadržao više pitanja o načinima i intenzitetu sudjelovanja članova u odlučivanju i aktivnostima, s pretpostavkom da je uključenost članstva temeljni pokazatelj vitalnosti i demokratičnosti udruga građana u kojima su ne samo principijelno već i zakonski svi članovi u poziciji samoupravljača sa širokim ovlastima upravljanja i nadzora.

Zakon propisuje da članovi upravljaju udrugom neposredno ili putem svojih izabranih predstavnika u tijelima udruge, na način propisan statutom, s time da se unutarnji ustroj mora zasnivati na načelima demokratskog zastupanja i očitovanja volje članova (članak 4). Svi članovi imaju zakonsko pravo nadzora nad radom udruge, uključujući i podizanje sudske tužbe ako se nadležno tijelo udruge ne očituje o njihovom upozorenju u roku od 30 dana (članak 26). Skupština ima istaknutu ulogu kao jedino obvezatno i najviše tijelo odlučivanja, koje donosi statut, odnosno temeljna pravila ustroja i djelovanja udruge kojima se svi članovi slobodno i dobrovoljno podvrgavaju (članak 2, članak 4, članak 6). Uz Skupštinu, zakonski je obvezatno imenovanje jedne ili više osoba za zastupanje udruge, no kako broj zastupnika nije ograničen, a tijelo predsjednika nije propisano, zakonski je moguće da svi članovi imaju identične ovlasti (članak 4). Na kraju, udругu može osnovati samo troje građana/ki te je tako sloboda udruživanja oko zajedničkih ciljeva koji nisu u suprotnosti s ustavom i nisu usmjereni na stjecanje financijske dobiti praktički omogućena svakom građaninu/ki koja pronađe još dvoje istomišljenika (članak 10).⁷

Pretpostavke o praksama sudjelovanja članova u radu udruge, temeljene na izravnom iskustvu, uvelike se razlikuju od zakonskog samoupravljačkog modela. Očekivale smo da će rezultati istraživanja potvrditi shvaćanje skupštine kao formalnog tijela koje se sastaje jedanput ili dvaput u tijeku dviju godina, u skladu sa statutom, kako bi se bez puno rasprave usvojili izvještaji i planovi te izabrala druga tijela udruge, koja zapravo odlučuju. Očekivale smo i manjak komunikacije skupština s onim članovima udruge koji nisu angažirani na trenutnim projektima ili nisu članovi drugih upravljačkih tijela, između ostaloga i zbog manjka aktivnih članova. Na temelju iskustvenog znanja pretpostavljale smo da udruge nemaju dovoljno kapaciteta niti interesa da koriste skupštinu i komunikacijske kanale s članstvom u svrhu njegovanja osjećaja

⁷ Ovo predstavlja značajno smanjenje u odnosu na 10 osnivača propisanih prethodnim zakonima iz 1997., 1990. i ranije.

pripadnosti članova udruzi, a time i njihovog potencijalnog aktivnog doprinosa, putem doniranja i volon-tiranja.

Nalazi istraživanja ukazuju na stvarnost nešto optimističniju od očekivane. Dok je prosječno razdoblje između posljednjih dviju skupština 15 mjeseci, čak 54% udruga održalo je posljednju skupštinu u manje od godine dana nakon prethodne, što ukazuje na održavanje izvanrednih skupština ili pak statutarnu obvezu koja propisuje učestaliji ritam sazivanja ukupnog članstva. Kvalitetu rada na posljednjoj skupštini 53% udruga procijenilo je kao potpuno sadržajnu, u smislu konstruktivnog sudjelovanja članstva u donošenju odluka, a njih 17% kao djelomično sadržajnu, što ukupno čini 70% udruga koje procjenjuju kvalitetu svoje posljednje skupštine kao djelomično ili potpuno sadržajnu.

Ipak, uzme li se u obzir podatak iz zasebnog pitanja prema kojem skupština tek u 17% slučajeva samostalno donosi strateške odluke, dok je u 54% ona uključena u taj proces uz prethodnu razradu prijedloga na upravnoj ili izvršnoj razini, potkrepljuje se pretpostavka o skupštini kao formalno najvišem, ali u barem dvije trećine udruga ne i glavnom tijelu upravljanja, zaduženom za strategiju.

Pozitivno iznenađuje opis sudjelovanja članstva u radu udruge između dviju skupština – ispitani predstavnici čak 61% udruga tvrde da njihovi članovi šalju svoje prijedloge i ideje emailom, dok njih 44% odgovara da se članovi očituju o godišnjim izvještajima. U skoro svakoj četvrtoj udruzi (23%) članstvo inicira izvanredne skupštine radi promjene strateških opredjeljenja udruge, što predstavlja oblik aktivnog sudjelovanja u upravljanju udrugom. S druge strane, samo 34% ispitanika smatra da njihovi članovi nadziru ispunjavanje godišnjeg financijskog plana. Ipak, skoro trećina (31%) ispitanih predstavnika udruga nije navela niti jednu od ponuđenih aktivnosti članstva, što ukazuje na posvemašnju pasivnost njihovog članstva.

Tablica 3:

Sudjelovanje članstva između dviju skupština		(n=90)
(1) Šalju svoje ideje i prijedloge e-mailom	55	61%
(2) Čitaju godišnje izvještaje i šalju izmjene i dopune	40	44%
(3) Nadziru ispunjavanje godišnjeg financijskog plana	31	34%
(4) Ništa od navedenog/bez odgovora	28	31%
(5) Nadziru rad upravnog odbora	25	28%
(6) Iniciraju izvanredne skupštine radi promjena ključnih strateških opredjeljenja udruge	21	23%

Pogleda li se intenzitet sudjelovanja, u 32% udruga članstvo sudjeluje u jednoj ili dvjema od ponuđenih pet vrsta aktivnosti, pri čemu preteže komunikacija emailom te čitanje godišnjih izvještaja i očitovanje o njima, dok u 38% udruga članstvo sudjeluje u tri do pet ponuđenih aktivnosti, što ukazuje na snažniji kontakt s udrugom. Komunikaciju udruga s članstvom pokazuje podatak o 74% udruga koje godišnje izvještaje šalju svojim članovima. Nasuprot tome, među udrugama koje to ne čine, polovica ne navodi niti jedan oblik aktivnosti članova u vezi s udrugom između skupštine.

Ukupan je zaključak da oko trećine udruga u uzorku ima vrlo slab kontakt s članstvom, putem skupštine, slanja godišnjih izvještaja ili aktivnosti članova u vezi s udrugom. Za precizniju procjenu kvalitete uključivanja članstva među onima koje kontakt ostvaruju valja u budućnosti obratiti pažnju na razliku između kontakta s onim članovima udruge koji su i inače uključeni u neke aktivnosti i ostatka članstva, kao i na udio potpuno pasivnih u ukupnom članstvu. Time bi se dobilo kvalitetniji uvid u opseg neiskorištenog samoupravljačkog potencijala.

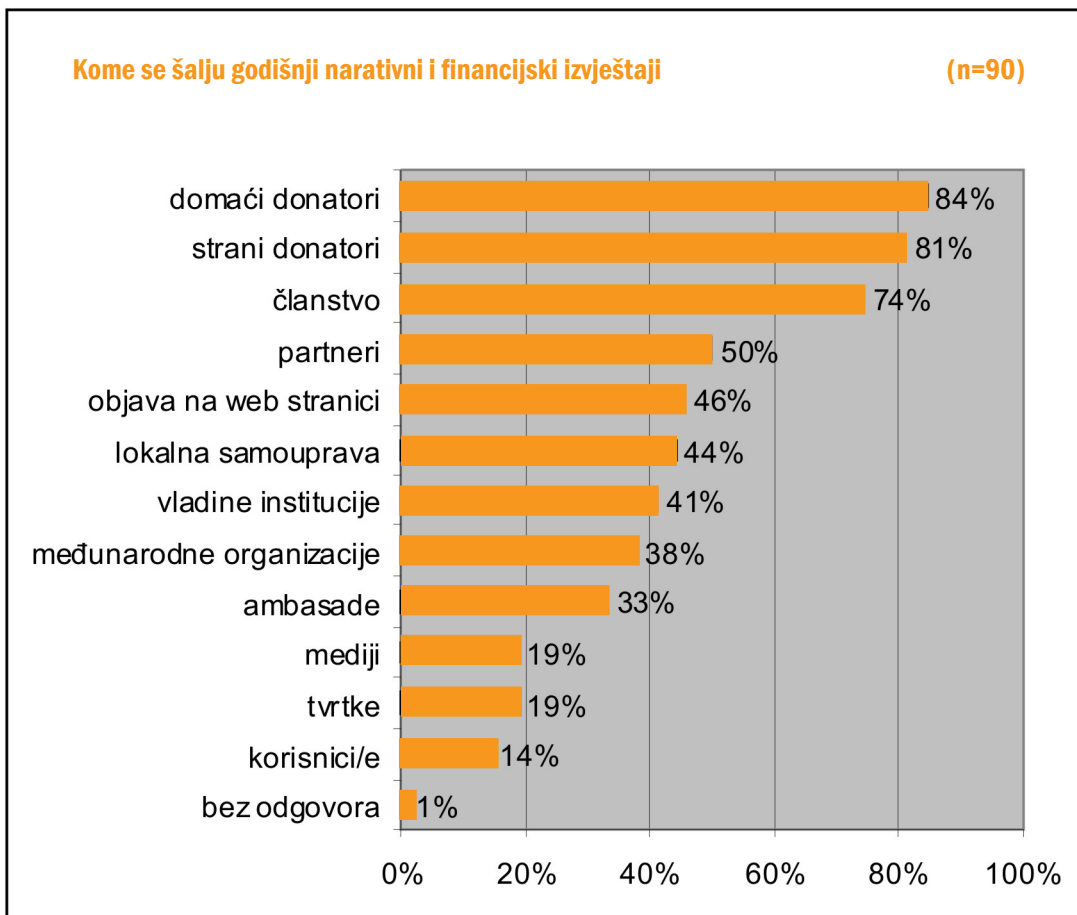
1.4. Polaganje računa dionicima?

Otvorenost spram dionika pretpostavka je stvaranja savezništava i ugleda organizacija civilnog društva, neophodnih za javno zagovaranje, privlačenje volontera i prikupljanje financijskih sredstava. Kao što je već napomenuto, transparentnost organizacija posvećenih zaštiti ljudskih prava i demokratizaciji s jedne se strane može očekivati kao integralni element vrijednosne osnove organizacija koje se zalažu za jednakopravnost svih građana te odgovornost vlasti, no s druge strane može biti ometena nasljeđem napetih odnosa s institucijama vlasti, kao i okrenutosti međunarodnim donatorima.

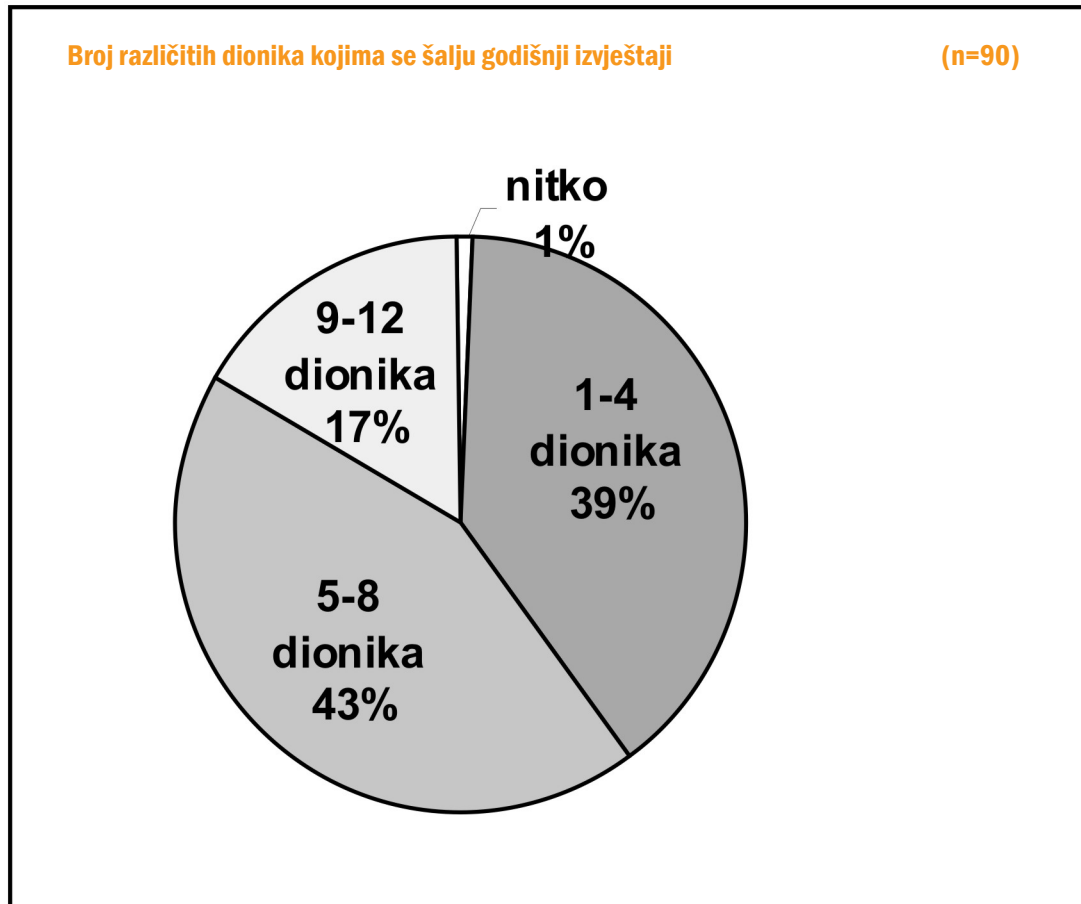
Stoga je bilo zanimljivo saznati kome sve ove udruge šalju svoje godišnje izvještaje. Također je posredno relevantno bilo uzeti u obzir da li ove udruge provode vanjsku, nezavisnu evaluaciju svojih projekata i programa te ukupne organizacije. Za potonje je u budućim istraživanjima važno postaviti i pitanje o tome kome se ovi nalazi šalju te da li ih udruge objavljuju.

* Graf 2 i 3 na sljedećoj stranici

Graf 2: Godišnje narativno i financijsko izvještavanje OCD-a različitim dionicima



Graf 3: Broj različitih dionika kojima se šalju godišnji izvještaji



Očekivano je da udruge vode računa o važnosti godišnjeg izvještavanja svojih donatora, što predstavlja dobru praksu, uzme li se u obzir da donatori prvenstveno obvezuju udruge na projektno izvještavanje, osim u slučajevima institucionalnih potpora, koje nisu toliko učestale. Izvještavanje članstva također se može povezati sa statutarnim obvezama pripreme skupštine, no i ovaj je udio od 74% prilično visok. Objava godišnjih izvještaja na vlastitoj internetskoj stranici, što prema istraživanju prakticira 46% udruga, izuzetno je učinkovit i do kraja otvoren stav, budući da omogućuje informiranje svima koje određena udruga zanima iz različitih razloga.

Isključimo li ove tri očekivane kategorije, kao i internet, možemo smatrati neočekivano pozitivnim nalazom da 77 od 90 ili 86% udruga u uzorku šalje svoje godišnje izvještaje drugim dionicima. Statistički prosjek od 5 različitih dionika kojima se šalju godišnji izvještaji sličan je pokazatelj raznolikosti publika s kojima udruge za zaštitu ljudskih prava komuniciraju o svojim uspjesima te kojima su, povrh zakonskih obveza, spremne „položiti račune“ u svrhu izgradnje i održavanja uzajamnog povjerenja.

Izvještavanje partnera, međunarodnih organizacija može se povezati sa sviješću o važnosti savezništava, a izvještavanje institucija vlasti povezano je kako s javnim zagovaranjem, tako i s prikupljanjem financijskih sredstava, ali i s otvorenošću spram međusektorske suradnje. Ambasade su također izvor političke, ali i financijske potpore za neke organizacije za zaštitu ljudskih prava i demokratizaciju. Petina udruga (19%) šalje svoje izvještaje tvrtkama, što ukazuje na prepoznavanje sve veće važnosti korporativne filantropije koja dosad nije u većoj mjeri bila usmjerena na pitanja zaštite ljudskih prava, te se u ovom segmentu očituje proaktivnost ovih udruga.

S druge strane, postotak od 19% udruga koje svoje godišnje izvještaje šalje medijima izrazito je nizak, posebice ako se uzme u obzir i podatak da 50% udruga u uzorku ne objavljuje svoje izvještaje niti na internetu, niti ih šalju medijima. Mediji su ključni katalizator javnog mnijenja, neophodnog za uspjeh javnog zagovaranja, ali i za prepoznatljivost pojedinih udruga, pri čemu aktivisti/ce često izražavaju nezadovoljstvo premalim medijskim interesom za njihov rad. U tom smislu, radi se o manjku aktivnog informiranja medija u odnosu na izraženu potrebu za medijskim savezništvima. Redovito informiranje specijaliziranih novinara o objavi godišnjih izvještaja na web stranici udruge ili njihovo izravno slanje u redakcije vjerojatno neće polučiti vijest, no povećat će znanje i spremnost novinara da se u datom trenutku obrate upravo toj udruzi za određenu izjavu ili informaciju u vezi s nekim problemom iz domene djelovanja udruge.

1.5. Strukture upravljanja i rukovođenja

Sposobnost organizacije da donosi kvalitetne i pravovremene odluke te ih i ostvaruje, uz povratnu informaciju o učincima svojeg djelovanja, suština je organizacijske učinkovitosti. Dobro upravljanje pretpostavlja istodobnu usmjerenost na dugoročne ciljeve odnosno svrhu djelovanja, ali i na iznalaženje najkorisnijih načina uporabe resursa u ispunjavanju tih ciljeva.

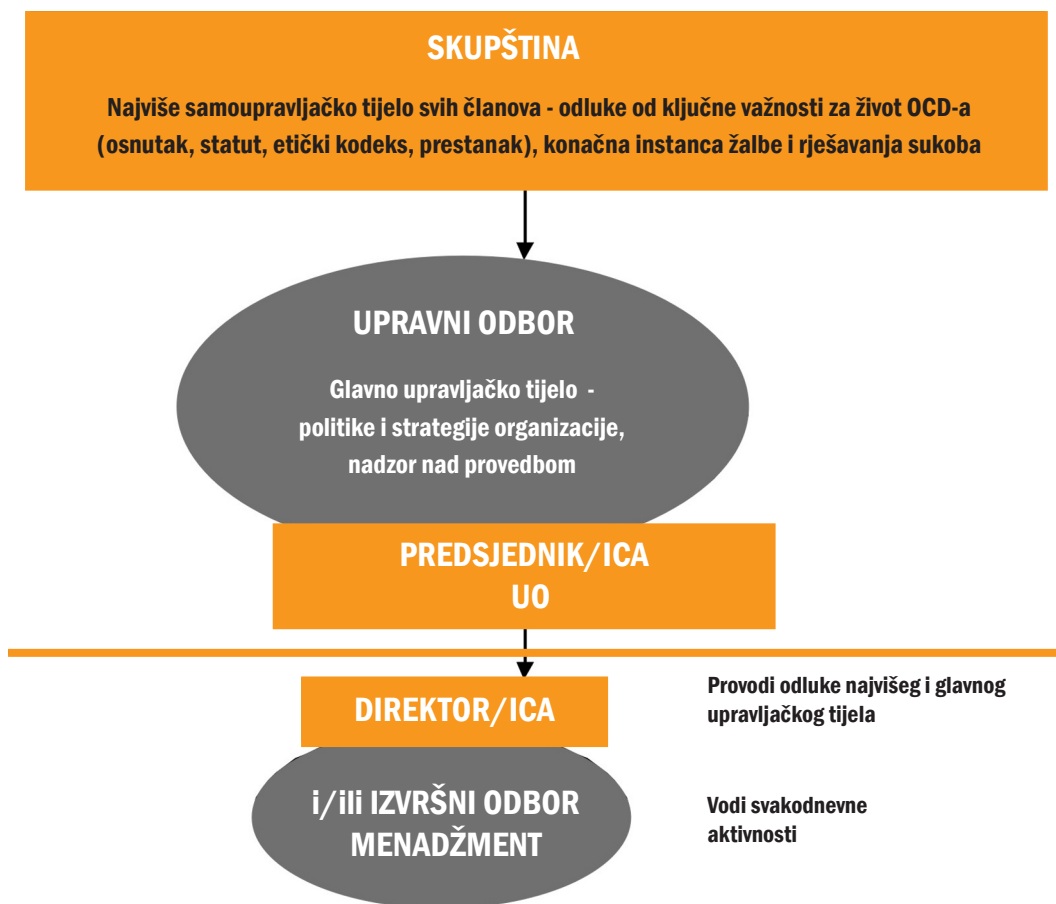
Temeljna pretpostavka učinkovitog i odgovornog odlučivanja na različitim razinama organizacije jest **uspostava eksplicitne i jednoznačne organizacijske strukture** u kojoj su sva tijela odlučivanja i provedbe jasno definirana, uključujući način izbora, djelokrug, sastav i pojedinačna zaduženja, nadležnosti, način rada, postupak razrješenja i linije odgovornosti prema drugim tijelima. Tek takvom strukturom moguće je locirati odgovornost za određene odluke i njihovu provedbu, olakšava se uključivanje novih osoba u jasno određene uloge te sprječava proizvoljnost pojedinaca, koja je česta prateća pojava nestrukturiranih procesa odlučivanja.

Preporučeni organizacijski model diobe nadležnosti na upravljačku (uključujući i nadzornu) te izvršnu razinu odlučivanja koji zagovaraju angloamerički i srednjoeuropski stručnjaci (Wyatt, 2006) ima važnu funkciju smanjenja potencijala za stvarni ili percipirani sukob interesa. Svrha je organizirati proces odlučivanja tako da se koliko je to moguće razgraniče odgovornosti za (1) svrhu i smjer djelovanja, (2) samo djelovanje i (3) nadzor nad djelovanjem. Ipak, dva glavna protuargumenta ovakvoj razdiobi su kroničan manjak ljudskih resursa za pokrivanje svih potrebnih funkcija te upoznatost mješovitih odbora s ukupnim stanjem u organizaciji.

* Shema organizacijskog modela s diobom upravnih i izvršnih nadležnosti na sljedećoj stranici

Organizacijski model s diobom upravnih i izvršnih nadležnosti primjeren OCD u Hrvatskoj

(Izvor: Radna grupa za dobro upravljanje u hrvatskim OCD, TREF, studeni 2006.)



Glavno tijelo upravljanja smatra se potrebnim za kontinuitet i efikasnost upravljanja tijekom cijele godine – ono treba biti u stanju češće se sastajati (npr. kvartalno) i donositi potrebne smjernice i standarde, odnosno pravila za svakodnevni rad organizacije. Ovo upravno tijelo ima i nadzornu funkciju nad provedbom, za koju je zaduženo zasebno *izvršno* tijelo. Individualne funkcije poput predsjednika/ce ili direktora/ice postoje zato da se poveća efikasnost kolektivnog odlučivanja, time što će pojedinci/ke imati ulogu koordinatora i organizatora rada tih tijela te posrednika u komunikaciji s drugim tijelima, a da na sebe ne preuzmu svu moć odlučivanja.

U hrvatskim uvjetima, ovaj je model moguće uspješno kombinirati sa skupštinom kao najvišim tijelom ravnopravnog odlučivanja sveukupnog članstva koje donosi ključne odluke za život organizacije, a većinu svojih ovlasti delegira na glavno upravno tijelo. Iako se skupštinu pretežno shvaća kao zakonski nužan organizacijski balast, skupština kao najviše tijelo omogućuje i dodatnu razinu ukupnog nadzora nad djelovanjem organizacije, a može biti korisna i kao posljednja instanca za posredovanje i odlučivanje u slučajevima sukoba (i žalbi) u organizaciji. Ona se može osmisлити i kao deliberativni mehanizam za razmjenu ideja među članstvom, jačanje zajedništva i pripadnosti. U rijetkim slučajevima malenog, ali aktivnog članstva, moguće je da se skupština češće sastaje te da istodobno funkcionira i kao najviše i kao glavno tijelo upravljanja, no to tada treba statutarно urediti.

Po uzoru na korporativni model upravljanja uvriježen u kontinentalnoj Europi, organizacije civilnog društva u srednjoj i istočnoj Europi, pa tako i u Hrvatskoj, često imaju dvojaku upravljačku strukturu – nadzorni odbor koji je zadužen za povremeno nadgledanje financijskog poslovanja te glavno tijelo odlučivanja različitih naziva (upravni odbor, izvršni odbor) koje kombinira upravljanje s rukovođenjem te ima različitu strukturu (isključivo izvršitelji, kombinacija izvršitelja i upravljača-volontera, ponekad i samo upravljači volonteri) (Dvornik i dr., 2006).

Ponekad na izvršnoj razini ne postoji glavno tijelo odlučivanja, već su pojedinci ili timovi zaduženi za segmente provedbe, ili se pak zajedničke izvršne odluke donose neformalno, primjerice na tzv. uredskim sastancima. Ako nisu definirane ovlasti, mehanizam nadzora i odnos spram odgovarajućih tijela na istoj razini odlučivanja, moć se u praksi koncentrira u individualnim funkcijama (poput predsjednika organizacije, predsjednika/ce upravnog odbora, te izvršnog/e direktora/ice) (Dvornik i dr., 2006).

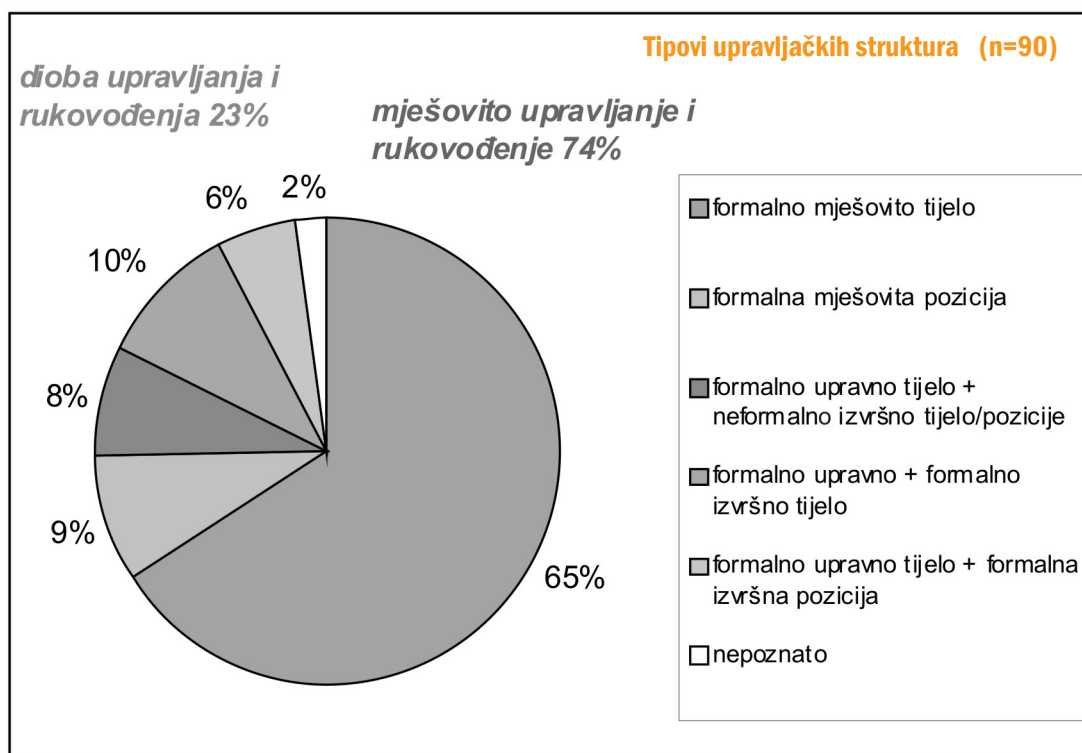
Prikazom istraživačkih nalaza koji slijedi provjeravaju se predložene iskustvene pretpostavke o raznolikosti, preklapanjima i nedorečenosti organizacijskih modela i upravljačkih praksi u OCD u Hrvatskoj, sa svrhom prepoznavanja ključnih razloga za aktualno stanje kao i prilika za unapređenje.

1.5.1. Dominacija mješovitog modela upravljanja i rukovođenja

Ovo je istraživanje potkrijepilo pretpostavku o dominaciji mješovitog modela odlučivanja – kategoriziranjem odgovora 90 udruga u uzorku utvrđeno je da njih 74% ima mješoviti model upravljanja, dok je dioba upravljačke i rukovodeće funkcije prisutna kod 23% udruga, a za 2% model se nije moglo utvrditi (jedna je udruga odbila pružiti podatke o upravljanju, a druga je bila u procesu restrukturiranja).

U daljnjoj analizi mogućih tipova upravljačke strukture uzele smo u obzir tri značajke – (1) radi li se o kolektivnom tijelu ili o individualnoj poziciji, (2) je li status tog tijela ili pozicije formalan ili neformalan te (3) jesu li upravljačke funkcije pomiješane ili razdvojene.

Graf 4: Tipovi upravljačkih struktura



Najčešći organizacijski oblik koji rabi 65% udruga u uzorku jest jedno glavno, formalno tijelo koje odlučuje o svim aspektima djelovanja organizacije, pri čemu se u samo jednom slučaju radi o skupštini (što je i logično jer se radi o nedavno osnovanoj udruzi sa samo tri člana). U 9% udruga mješovitu funkciju upravljanja i rukovođenja obavljaju prvenstveno predsjednik/ca (5 slučajeva) ili izvršni direktor/ica (2 slučaja), što ukazuje na veliku koncentraciju i personalizaciju moći u tim organizacijama. Sindrom „nezamjenjivih lidera/ica“ koje kompetentno, no vrlo samostalno donose većinu svih važnih odluka te su glavno javno lice organizacije može biti opasan po održivost organizacije, odnosno stvaranje dovoljnih ljudskih kapaciteta za dugoročno upravljanje i rukovođenje u različitim tijelima i područjima rada.

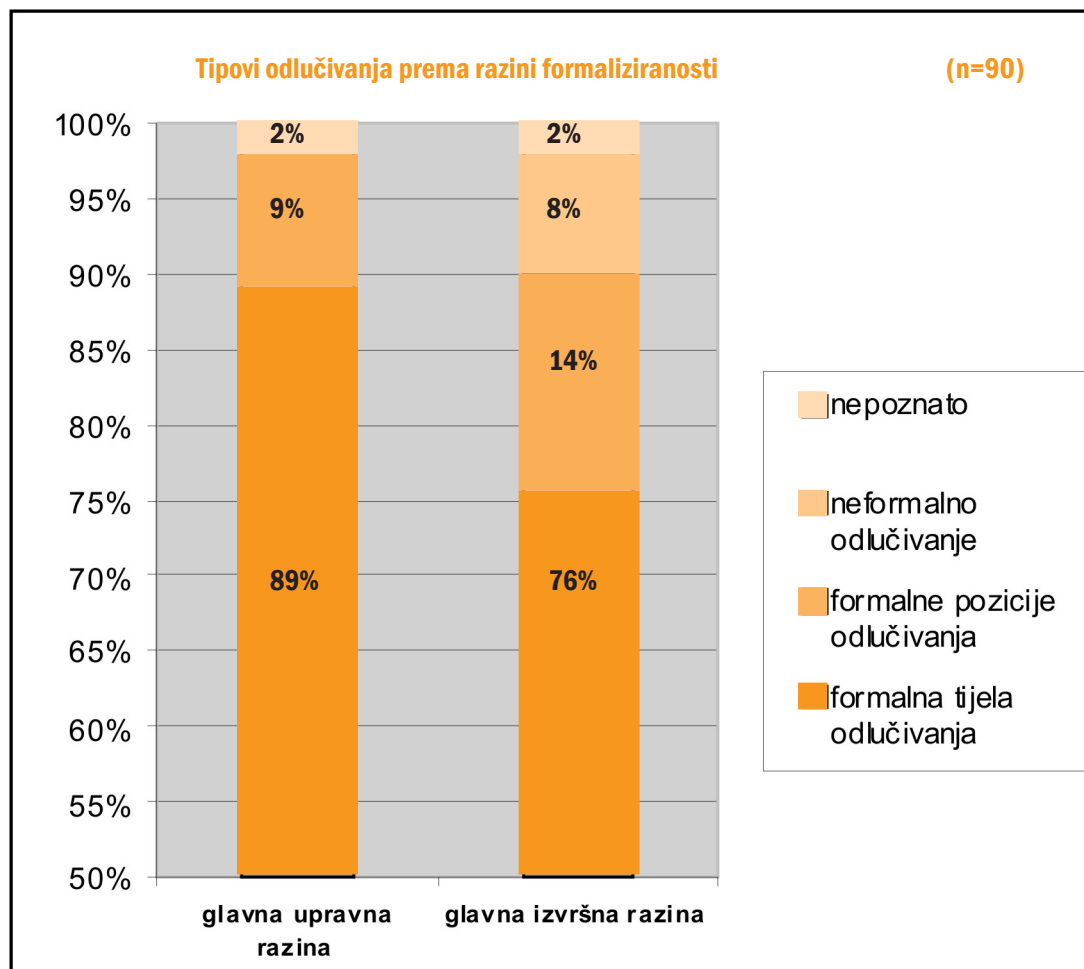
Razdvajanje upravljačke i izvršne funkcije uočeno je kod 21 od 90, ili 23% udruga, i to na tri načina – uspostavom zasebnih tijela odlučivanja (9 udruga), kombinacijom upravnog tijela s izvršnom pozicijom povjerenom direktoru/ici (5 udruga) te upravnim tijelom koje nema formalnog partnera na izvršnoj razini (7 udruga).

1.5.2. Manja formalizacija izvršne funkcije

Uočena je značajno niža razina formalizacije izvršne u odnosu na upravnu funkciju, pri čemu treba voditi računa o tome da tri četvrtine udruga sve odluke donosi u istom formalnom tijelu. Ipak, dok neformalnog donošenja upravljačkih odluka nema, u 8% udruga izvršne odluke donose ad-hoc timovi, zaposlenici (u skladu sa svojim ugovornim obvezama) ili volonteri zaduženi za određene aktivnosti, a u 14% slučajeva (u odnosu na 9% na upravnoj razini) sve su izvršne ovlasti povjerene pojedincu/ki na poziciji izvršne direktorice ili koordinatorice. Ova je razlika logična, uzme li se u obzir potreba za većom fleksibilnošću na izvršnoj razini, no s druge strane, ukoliko ne postoji jasna linija odgovornosti između upravne i izvršne razine, a na potonjoj se donosi većina odluka, nadzor nad usklađenošću aktivnosti sa svrhom organizacije postaje upitan.

*Graf 5 na sljedećoj stranici

Graf 5: Tipovi odlučivanja prema razini formaliziranosti



Iz odgovora na upitnik nije bilo moguće sa sigurnošću ustanoviti kakav je točan sastav upravnih i izvršnih tijela, no zasigurno u njima najčešće sudjeluju rukovoditelji, odnosno osobe zadužene za vođenje projekata i programa, s time da se njihov profesionalni status razlikuje (neki su zaposleni, neki honorarno angažirani, a neki volonteri). U njima sudjeluju i osobe na vodećim izvršnim i upravnim pozicijama, pa čak ima i primjera gdje je predsjednik organizacije (glavna upravna funkcija) istodobno i predsjednik upravnog odbora te član izvršnog odbora. Na zaključak o pretežitom preklapanju osoba zaduženih za upravljanje i izvršavanje zadataka u upravnim tijelima navodi i potvrđan odgovor 50% udruga na pitanje o tome da li ima članova izvršnog tijela koji su istovremeno članovi upravljačkog tijela, dok je njih 18% odgovorilo negativno. 32% onih koji nisu odgovorili na ovo pitanje vjerojatno je izraz nejasnoće pitanja upravo za one udruge koje imaju mješoviti model odlučivanja.

Pregled nazivlja koje udruge rabe za svoja glavna tijela odnosno pozicije upravljanja i/ili rukovođenja ukazuje na to da „upravni odbor“ dominira kao najčešći naziv tijela s isključivom ili mješovitom upravljačkom funkcijom. Raznolikost nazivlja izvršnih tijela još je jedan pokazatelj manje formalizacije ove razine odlučivanja.

*Tablica 5 na slijedećoj stranici

Tablica 5:

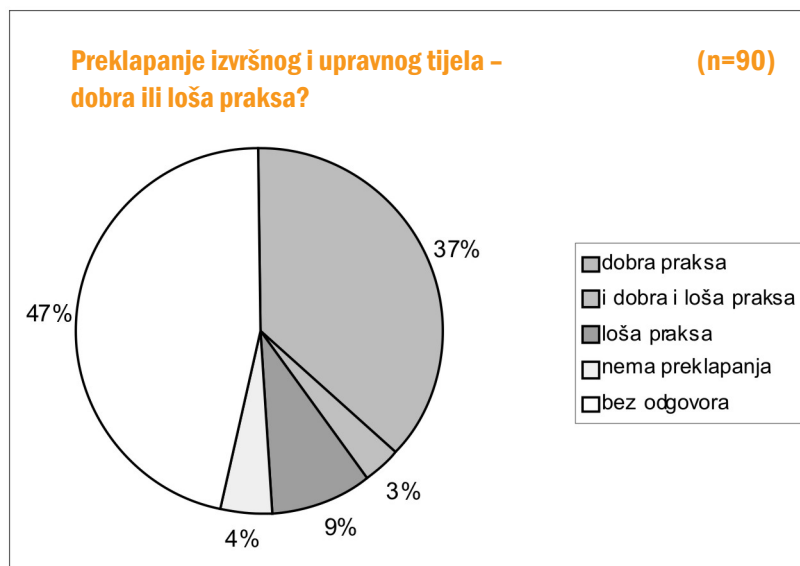
Nazivi glavnih tijela i pozicija upravljanja (n=88)		
<i>mješovita</i> funkcija (n=67)	<i>razdvojene</i> funkcija (n=21)	
	<i>upravna</i>	<i>izvršna</i>
1. Upravni odbor (32)	1. Upravni odbor (15)	1. Izvršni/a direktor/ica (5)
2. Izvršni odbor (11)	2. Savjetodavni odbor (2)	2. Izvršni odbor (4)
3. Predsjedništvo (5)	3. Skupština (1)	3. Stručna služba (1)
4. Predsjednik/ca (6)	4. Predsjedništvo (1)	4. Menadžment tim (1)
5. Glavni odbor (3)	5. Koordinacijski odbor (1)	5. Radni tim (1)
6. Vijeće (3)	6. Stručno vijeće (1)	6. Glavni ured (1)
7. Izvršni direktor (2)		7. Provedbeni tim(1)
8. Odbor (1)		nije formalizirana (7)
9. Izvršni tim (1)		
10. Koordinacijski tim (1)		
11. Timovi (1)		
12. Skupština (1)		

1.5.3. Pozitivna percepcija preklapanja upravljanja i rukovođenja

Za razumijevanje upravljačkih praksi udruga za ljudska prava i demokratizaciju posebno je vrijedan uvid u razloge zbog kojih su se te udruge odlučile za određeni (mješoviti ili razdvojeni) model upravljanja te smatraju li preklapanje upravljačke i rukovodeće funkcije dobrom ili lošom praksom. Napomenimo pritom da se raširena percepcija o preklapanju kao dobroj praksi navodi kao dodatan izazov pravovremenom unapređenju upravljanja u srednjoj i istočnoj Europi koje je potrebno uslijed diversifikacije izvora financiranja te potrebe osiguravanja povjerenja novih, pretežno domaćih dionika, ali i u slučajevima kada zahtjevne donatore, poput EU ili javnih fondova za institucionalnu potporu, treba uvjeriti u dugoročnu orijentaciju i organizacijsku održivost (Wyatt, 2006:11b).

Među udrugama u našem uzorku preteže pozitivan stav spram mješovitog modela upravljanja, koji se smatra primjerenim organizacijama s ograničenim brojem aktivnih članova i zaposlenih te omogućuje uključenost onih najaktivnijih u odlučivanje, brz prijenos informacija i veću operativnost. Važna je prepreka razdvajanju funkcija i percepcija o manjku ljudi koji bi bili spremni preuzeti članstvo u upravnom odboru. Na pitanje o tome je li preklapanje dobar ili loš sistem nije odgovorila skoro polovica ispitanika, što upućuje na to da ga nisu smatrale relevantnim one udruge u kojima nema preklapanja (samo 3 takve udruge izabrale su tu opciju), ali i na nesigurnost u vlastitu prosudbu uslijed manjka znanja o upravljanju.

Graf 6: Preklapanje izvršnog i upravnog tijela – dobra ili loša praksa?



Slijede primjeri objašnjenja o većoj operativnosti i participaciji putem preklapanja upravnog i izvršnog tijela:

Logično je da oni koji određuju i planiraju projekte istodobno i sudjeluju u njima. Time se ostvaruje praktičnost, jer nema puno ljudi koji bi bili voljni aktivno sudjelovati u radu Upravnog odbora.

To je dobra praksa jer je optimalna vrijednostima, viziji, misiji i svrsi te održivosti udruge. Sadašnji članovi odbora koji ima obje funkcije ne bi bili u upravnom tijelu kad bi netko drugi preuzeo tu funkciju.

Budući da je predsjednik zapravo izvršno tijelo, druga dva člana Upravnog odbora ga na neki način nadziru. Tako da smatramo da nema sukoba interesa. To je dobra praksa jer smo mala organizacija kojoj je potrebna brzina pri donošenju i provođenju odluka. S druge strane, organizacije koje su veće i imaju veći broj projekata ili su njihovi projekti kompleksniji i dugoročni, trebaju imati razdvojeno izvršno i upravno tijelo.

Sav posao odrađuju volonteri prema potrebi posla. Za udruge gdje se sve radi volonterski to je dobra praksa.

Preklapamo se u odlučivanju jer smo mala udruga i jer smo proleter. To je dobra praksa i jedina održiva!

Preklapanje je praktičnije jer nema smisla da članovi koji nisu upućeni u rad udruge donose odluke operativcima.

To je dobra praksa zato što na taj način u radu organizacije sudjeluju osobe koje zbilja žele raditi i doprinosti.

Glavni percipirani uzrok preklapanja jest malen broj aktivnih članova udruge te manji opseg posla i financija koji ne zahtijeva razvijene procedure, pa čak i kada načelno misle da preklapanje nije dobro. Slijede primjeri takvih obrazloženja, uključujući i stavove o razdvajanju funkcija kao nepotrebnoj birokratizaciji aktivističkih organizacija:

U slučaju više članova postojao bi izvršni odbor. Dobro je jer je jednostavnija procedura i za male udruge je u praksi dobro. Preklapanje ljudi je načelno loše.

Imamo preklapanje u nedostatku kapaciteta voljnih i stručnih ljudi u udruzi. Ta praksa je loša, no zbog učinkovitosti i povećane funkcionalnosti je dobra, tako da je ono što je za nas dobro, u principu loše.

Upravno i izvršno tijelo ne postoje formalno. Dva člana udruge jednostavno postavljaju ciljeve koje

sami nastoje realizirati. U ovom konkretnom slučaju to je jedina moguća praksa.

Mreža je tek u nastajanju kao krovna organizacija, te je stoga dobro da osobe koje su u upravnom odboru (koji je volontersko tijelo) mogu voditi projekte te na taj način biti barem djelomično plaćene (ugovor o djelu, studentski ugovori) za svoj rad.

Oni koji rade imaju toliku moć odlučivanja koliko rade. Udruga broji malo članova i nema financijskih sredstava pa nema potrebe da se ikoga nadzire.

Besmisleno je i birokratski odvajati Izvršni i Upravni odbor.

Razdvajanje tijela je nepotrebno formaliziranje jer nije velik broj članova udruge.

Posebno su zanimljiva sljedeća obrazloženja koja ukazuju na promišljenu odluku o upravljačkom modelu koji se razlikuje od preporučenog modela razdvajanja ovlasti, a koji, prema mišljenju predstavnika tih udruga, ipak osigurava nadzor nad provedbom, ali i operativnost.

U slučaju mrežne udruge koja okuplja aktiviste iz različitih gradova, upravna funkcija je na Skupštini, a izvršna na Provedbenom odboru, s time da svi članovi Provedbenog odbora sudjeluju u radu skupštine koja se sastaje dvaput godišnje i odlučuje dvotrećinskom većinom. Model se smatra vrlo učinkovitim:

Budući da postoji jasan model odlučivanja i budući da se Skupština sastaje dovoljno često i može efikasno donositi odluke, pored Skupštine nije potrebno dodatno upravljačko tijelo. Također, na taj se način osigurava participacija svih članica u odlučivanju.

Jedna od vodećih udruga u Hrvatskoj svjesno daje upravljačke ovlasti voditeljima programa, te tako njihov upravni odbor ima mješovitu funkciju kako bi se osigurala kompetentnost u donošenju odluka. Ista je organizacija jedna je od rijetkih čiji je Nadzorni odbor aktivan te uz nadzor nad financijama i materijalnom imovinom ima i ulogu posrednika u sukobima. Statutarna je obveza da se Skupština sastaje najmanje jedanput godišnje.

Nije došlo do preklapanja, već je to smišljena politika udruge, budući da smatramo kako su Nadzorni odbor i Skupština zadovoljavajući kontrolni mehanizmi upravljanja Upravnog odbora i kako u RH ne postoji dovoljan broj kompetentnih i neovisnih osoba da bi se upravna tijela popunilo osobama koje nemaju izvršne funkcije.

Jedna udruga pokušava smanjiti problem sukoba interesa i manjka nadzora nad provedbom tako što se vodi računa o tome da su rukovoditelji uvijek u manjini sastava mješovitog tijela, a model smatra partici-

pativnim i operativnim:

Svi koji su članovi IO imaju mogućnost da kao koordinatori utječu na rad organizacije, ali su ipak u manjini. Na taj se način osigurava kvalitetnija komunikacija između upravnih i izvršnih organa udruge.

Sljedeće tri udruge odustale su od upravnog odbora kao zasebnog tijela, uslijed logističkih izazova i manjka učinkovitosti te su ga ukinule, s time da ga je jedna ponovo uvela radi bolje komunikacije s dionicima:

U početku je u strukturi postojalo to razlikovanje - do 2003. u upravnom odboru su bile nezainteresirane osobe, odbor je birala skupština pa ih nije bilo lako zamijeniti. Ljudi koji su zaista radili u udruzi nisu imali stvarnu moć odlučivanja pa je donesena odluka da se napravi struktura koja se čini pravednom, da se da moć onima koji rade. Trenutno nam odgovara ta praksa jer postoji kontrolni mehanizam: Skupština bira koordinatoricu i programsku asistenticu. Odbor se sam među sobom kontrolira, potrebno je proći natječaj i imati kvalifikacije za izbor voditeljice projekta te također postoji podjela posla unutar Odbora. Zbog članova Upravnog odbora koji žive na udaljenim mjestima, udruga je brzo postala spora i nefunkcionalna. Stoga je na Skupštini prihvaćen prijedlog da Upravni i Izvršni odbor budu jedno, kako bi Udruga bila operativnija. Na taj način se lakše donose odluke u kratkom roku. Uspostavljen je Savjet koji daje preporuke za poboljšanje rada između dviju skupština.

U početku smo imale upravni odbor sastavljen od vanjskih članova koji nisu bili članovi/ce izvršnog tima, no s vremenom je upravni odbor predložio da postane savjetodavni, a izvršne i upravne funkcije stopile su se u isti organ. Na kraju smo ponovo uvele upravni odbor, on će imati 7 članova/ica i niti jedan neće imati izvršnu funkciju. Tu su zastupljeni naši dionici iz medija, akademske zajednice, OCD-a, poslovnog sektora i lokalne/regionalne samouprave. Time postižemo veću uključenost naših dionika u proces odlučivanja, još veću transparentnost, odvajanje upravne i izvršne funkcije u radu organizacije te sveukupnu usklađenost naše upravljačke strukture s principima dobrog upravljanja u neprofitnoj organizaciji.

Možemo zaključiti da većina udruge smatra miješanje upravljanja i rukovođenja ili pozitivnom ili nužnom praksom, prvenstveno zbog deficita osoblja i volontera, financija za primjeren broj osoblja te radi operativnosti. Tek su dvije udruge, od njih 49, spomenule glavna dva rizika preklapanja, a to su „mogući sukobi interesa“ i „slika netransparentnosti udruge u javnosti“, pri čemu se u obama slučajevima radi o udrugama koje, kao i većina, nisu razdvojile ove funkcije, i to uslijed manjka aktivnih članova.

S druge strane, zanimljivo je da su samo dvije udruge u upitniku spominjale nadzorni odbor kao tijelo koje

ima određene upravljačke funkcije, vezane uz provedbu etičkog kodeksa, evaluaciju i nadzor nad financijskim poslovanjem, dok je uvidom u 37 priloženih organigrama utvrđeno da njih 16 (tj. skoro polovica) ima nadzorni odbor. Možemo pretpostaviti da nadzorni odbori postoje i u nekima od ostalih udruga, koje nisu nacrtale svoju organizaciju. Ovo ukazuje na puko formalni status nadzornih odbora, pa čak i kada imaju imenovane članove, dok istodobno većina udruga smatra da je stvaranje zasebnih upravljačkih tijela neizvedivo. Stoga se otvara pitanje o mogućnostima revitalizacije nadzornih odbora koji bi preuzeli barem dio upravljačke funkcije, i to onu nadzornu, kako nad financijama tako i nad programom te normativnim i etičkim aspektima djelovanja, čime bi se izbjeglo stvaranje novih tijela, a ne bi se umanjila udrugama toliko važna operativnost i povezanost strateške i izvršne razine odlučivanja.

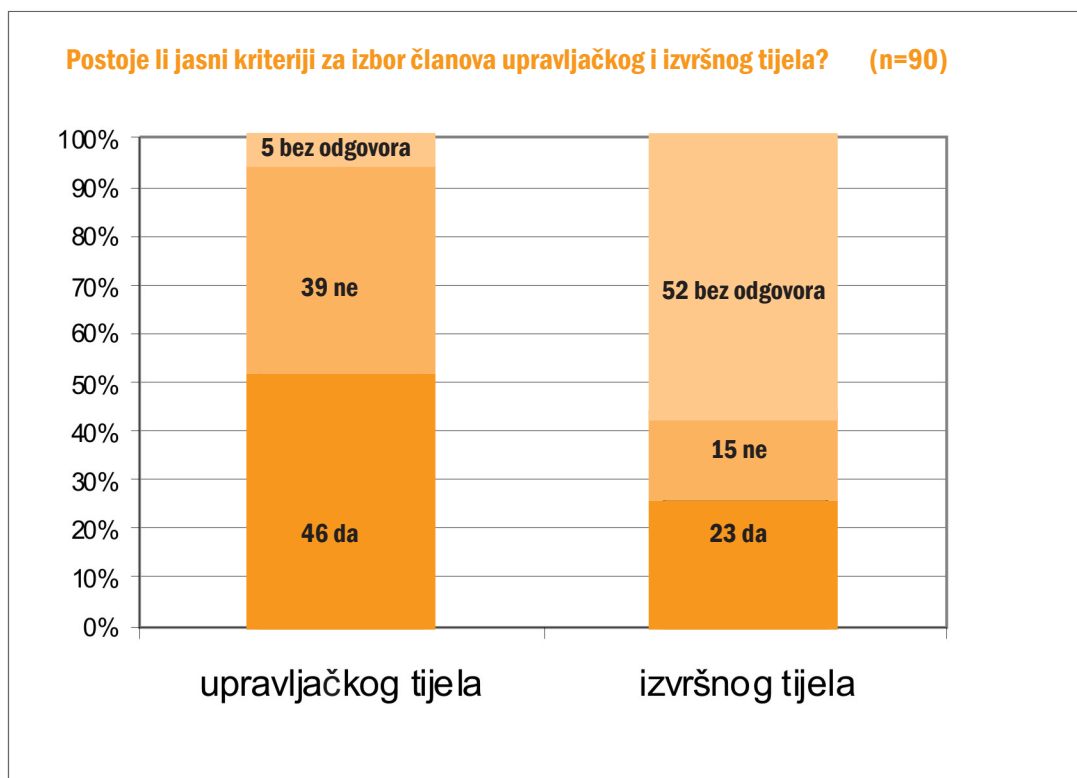
1.5.4. Koliko su strukture upravljanja strukturirane?

Radi uvida u jasnoću, predvidljivost, a time i učinkovitost odlučivanja u OCD, posebice u svjetlu pretpostavke o dragocjenosti volje i vremenske raspoloživosti osoba spremnih da preuzmu odgovornosti upravljanja i rukovođenja, u upitniku je postavljeno više pitanja o načinu rada glavnog upravnog i izvršnog tijela. Jasnoća kriterija za izbor članova te uvid u kriterije pokazatelj su jasnoće očekivanja koje udruge imaju od svojih upravljača i rukovoditelja/ica, a mogu nam možda dati do znanja vode li udruge računa o mogućnosti regrutacije novih osoba izvan uske jezgre dugogodišnjih aktivista/ica.

Prema nalazima, u 46% udruga postoje jasni kriteriji za izbor upravljača, a u upola manje (23%) jasni su kriteriji za izbor rukovoditelja/ica, pri čemu na potonje pitanje 52% ispitanika nije odgovorilo. Izostanak odgovora može se povezati s nalazom da se u 74% udruga ove uloge preklapaju, pa ispitanici nisu odgovarali na ekvivalentna pitanja o izvršnom tijelu. Stoga bi se iz ovog podatka moglo izvesti vrlo općenitu procjenu da su kriteriji za izbor odgovornih osoba za odlučivanje definirani u polovici udruga u uzorku. Ovakav zaključak podupiru i odgovori na otvoreno pitanje gdje 38% ispitanika nije navelo niti jedan kriterij za izbor članova upravnog tijela te njih 70% za izbor članova izvršnog tijela.

*Graf 7 na sljedećoj stranici

Graf 7: Postoje li kriteriji za izbor članova upravljačkog i izvršnog tijela?



Među kriterijima za osobe s upravljačkim ovlastima, udrugama su daleko najvažniji iskazani angažman i članstvo u udruzi (26%), aktivizam i volontiranje (20%) te marljivost, odgovornost, stručnost i iskustvo (13%). U više udruga određena je i duljina prethodnog članstva u udruzi, a vrednuju se dotadašnja postignuća, kao i preporuke drugih članova. To govori o prvenstvenoj regrutaciji aktivnog članstva u upravno tijelo, što ilustrira i ovaj tipičan navod:

Biramo osobe koje su do sada uložile znatnu količinu volonterskog rada i koje su spremne prihvatiti odgovornost odrađivanja sastanaka i onoga što se između sastanaka mora obaviti. Postoji opis zadaća članova UO.

Javni ugled je nisko na ljestvici prioriteta (4%), što govori o tome da udruge za ljudska prava u Hrvatskoj ciljano ne regrutiraju javne osobe u svoje upravne odbore, u svrhu učinkovitije nabavke sredstava iz privatnih izvora i javnih nastupa, kao što je to slučaj u zapadnoeuropskim zemljama i SAD-u. Ipak, u uzorku je i nekoliko izuzetaka koji ciljano odabiru osobe iz određenih područja ili pak vode računa o zastupljenosti različitih dionika:

Ne smije biti zaposlena u našoj udruzi, javna osoba, ugledna osoba, profesija mora imati veze sa strateškim planom naredne godine

Kriteriji postoje na nekoj načelnoj razini. Jedan od tih nepisanih kriterija jest da članovi UO-a budu iz različitih profesionalnih područja (pravo, mediji, psihologija, prosvjeta, biznis, lokalna samouprava...)

Vodi se računa o ugledu i različitosti struka (pravo, menadžment, financije...)

Kad se radi o aktivističkim organizacijama, stručnost se odnosi na područje primarnog interesa, poput feminizma, zaštite nacionalnih manjina, ali i na specifične vještine kao što je medijski aktivizam ili pak poznavanje načina rada neprofitnih organizacija.

Prilikom izbora troje članova Upravnog odbora, Skupština će posebno obratiti pažnju na zastupljenost sljedećih odlika: posvećenost dobrobiti Udruge kao cjeline, posvećenost interesima i potrebama članova i suradnika te stručnost u medijskom radu.

Interes za našu udruhu, da podržavaju programe i aktivnosti. Interes za feminizam, ženska prava, istospolne zajednice. Skupština odlučuje o članstvu.

*Tablica 6 na sljedećoj stranici

Tablica 6:

Kriteriji za izbor članova upravnog i izvršnog tijela (n=90)			
Upravno tijelo		Izvršno tijelo	
1. aktivizam i volontiranje	20%	1. zaposleni u udruzi	10%
2. angažiranost i 3. članstvo u udruzi	20%	2. aktivni angažman u udruzi	6%
4. ostalo	16%	3. marljivost, odgovornost, stručnost, iskustvo	7%
5. marljivost, odgovornost, 6. stručnost, iskustvo	13%	5. pravilnik o radu, sistematizacija ili statut	4%
7. iskustvo u civilnom društvu	2%	6. članstvo u udruzi	4%
8. radni staž u udruzi	1%	7. menadžeri s dužim radnim stažom	2%
9. prihvatanje statuta i općih akata udruge	1%		
bez odgovora	38%	bez odgovora	78%

Kriteriji za izbor članova izvršnih odbora, tamo gdje takvi postoje, prvenstveno su vezani uz opis posla, odgovornost za projekte i profesionalni status u organizaciji (10%), nakon čega slijede marljivost, odgovornost, stručnost i iskustvo (7%) te aktivni angažman u udruzi (6%).

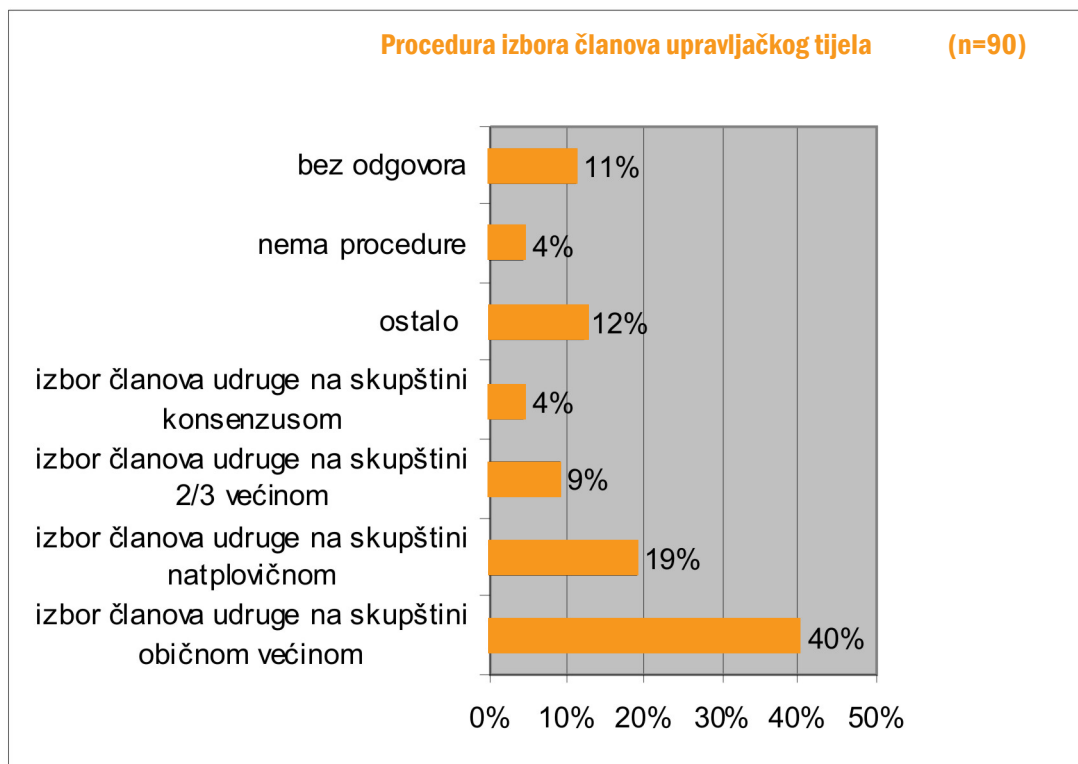
Dok statut u više slučajeva propisuje kriterije za članstvo u upravnom tijelu, u slučaju izvršnih tijela statutarano se određuje struktura tih tijela, s obzirom na zastupljenost profesionalnih pozicija. Više udruga navelo je i da je struktura izvršnih tijela odnosno obveza sudjelovanja u njima definirana u pravilnicima o radu, ugovorima o radu i sistematizacijom radnih mjesta.

Statutom je definiran automatizam kojim određena funkcija spada u tim za menadžment. Čine ga izvršna direktorica, voditelj odjela/projekata i voditeljica administrativnih poslova

Procedura izbora članova glavnog upravljačkog tijela važna je za razumijevanje pozicije upravljačkog tijela u odnosu na skupštinu kao najviše i zakonski obvezatno tijelo odlučivanja, odnosno za provjeru legitim-

iteta upravljača u odnosu na ukupno članstvo udruge. Ukupno 72% udruga u uzorku bira upravno tijelo na skupštini, pri čemu njih čak 32% rabi zahtjevniju proceduru, poput natpolovične većine svih članova, dvotrećinske većine svih prisutnih, pa čak i konsenzusa. Ovo ukazuje na ozbiljnost postupka, te predviđanje većeg broja kandidata/kinja. Na ovo pitanje nije odgovorilo 11% udruga, što je značajan postotak, budući da vjerojatno ukazuje na nepoznavanje temeljne procedure delegiranja moći u udruzi.

Graf 8: Procedura izbora članova upravljačkog tijela



U više od 65% udruga kandidacijski postupak se prvenstveno događa na skupštini te izravno uključuje ukupno članstvo, dok je šest udruga detaljno opisalo postupak predlaganja koji provode predsjednik/ica, izvršno ili dotadašnje upravno tijelo. U par udruga samo se neki članovi upravnog tijela izabiru na skupštini, dok se drugi odabiru na javnom natječaju ili prema svojoj profesionalnoj poziciji, što je i razumljivo budući da se radi o mješovitim tijelima odlučivanja. U jednoj udruzi zaposlenici biraju svojeg predstavnika/cu, a u drugoj jedan se član upravnog odbora bira na skupštini za specifičnu ulogu predstavnika interesa i potreba zaposlenih u udruzi, što podsjeća na zastupljenost sindikata u nadzornim odborima poduzeća. Slijedi nekoliko zanimljivih primjera procedure:

Koordinatoricu i programsku asistenticu bira skupština, za voditeljicu projekta raspisuje se natječaj, kao i za voditeljicu volonterki; predstavnicu stalnih aktivnosti biraju timovi među sobom. Sve odluke o izboru donose se konsenzusom.

Jednog člana bira Zaposleničko vijeće, a potvrđuje ga Skupština. Za izbor ostalih članova UO-a od svih članova Skupštine pismeno se traži da iznesu svoje prijedloge za nominacije. Nakon toga sastavlja se radna grupa koju imenuje UO koja sakuplja prijedloge i predstavlja ih Skupštini.

Upravni odbor čine pet članova, od kojih troje izravno bira Skupština, a dvoje postaju članovi Upravnog odbora na temelju svoje izvršne funkcije u Udruzi.

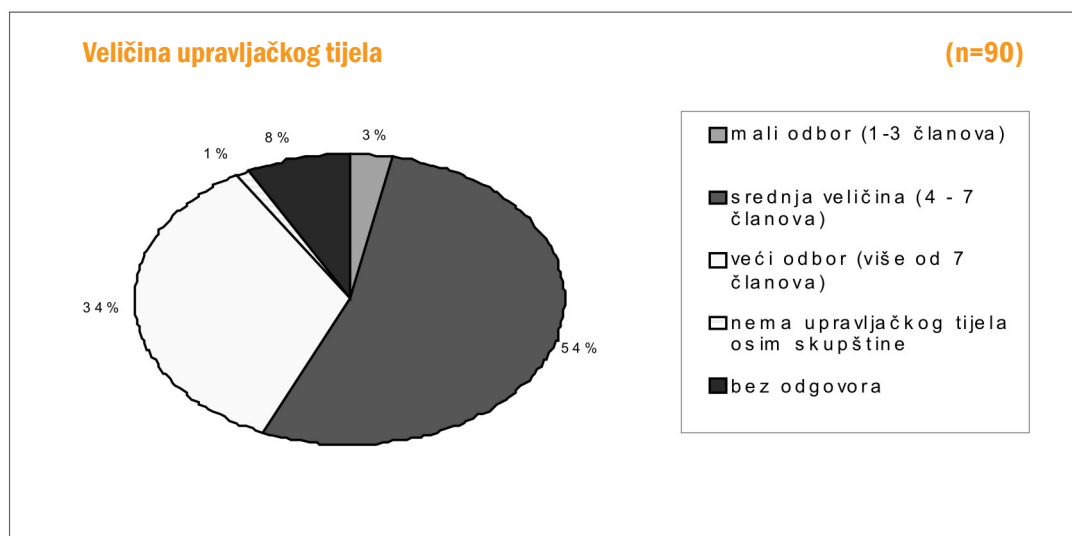
U četiri udruge nema procedure izbora upravnog tijela, i to stoga što takva tijela ne postoje (u jednom slučaju jedino je tijelo skupština, u drugima se radi o individualnim pozicijama).

U preostalih 11 udruga odabir je povjeren upravnom odboru, predsjedniku ili zaposlenicima, što u nekim slučajevima slabi legitimitet ovih tijela u odnosu na skupštinu kao najviše upravljačko tijelo. U jednom slučaju, upravni odbor bira svoj novi sastav potpuno samostalno, što je identično proceduri koja važi u drugim zemljama gdje je upravni odbor zakonski propisano najviše tijelo odlučivanja; u takvim slučajevima nije jasno koja je uloga skupštine, osim donošenja statuta i izbora predsjednice. U jednom slučaju, za odabir je nadležan predsjednik, kojeg pak bira skupština. U više slučajeva, skupština samo potvrđuje odabir novih članova koji je proveo upravni odbor. U jednom slučaju, sve zaposlene svojim statusom čine mješoviti upravljački tim udruge, a skupština bira predsjednicu koja je pak odgovorna za ukupnu upravnu i izvršnu razinu odlučivanja.

Prosječna veličina upravnih i izvršnih tijela se razlikuje, pri čemu veliku razliku udjela izostalih odgovora (8% za upravna tijela u odnosu na 34% za izvršna tijela) možemo objasniti time što vjerojatno mnoge udruge koje imaju mješovito tijelo nisu odgovarale na pitanje. Upravljačku funkciju u više od polovice udruga obavlja tijelo s 4-7 članova, a u trećini njih tijelo s više od sedam članova. Uzme li se u obzir opći

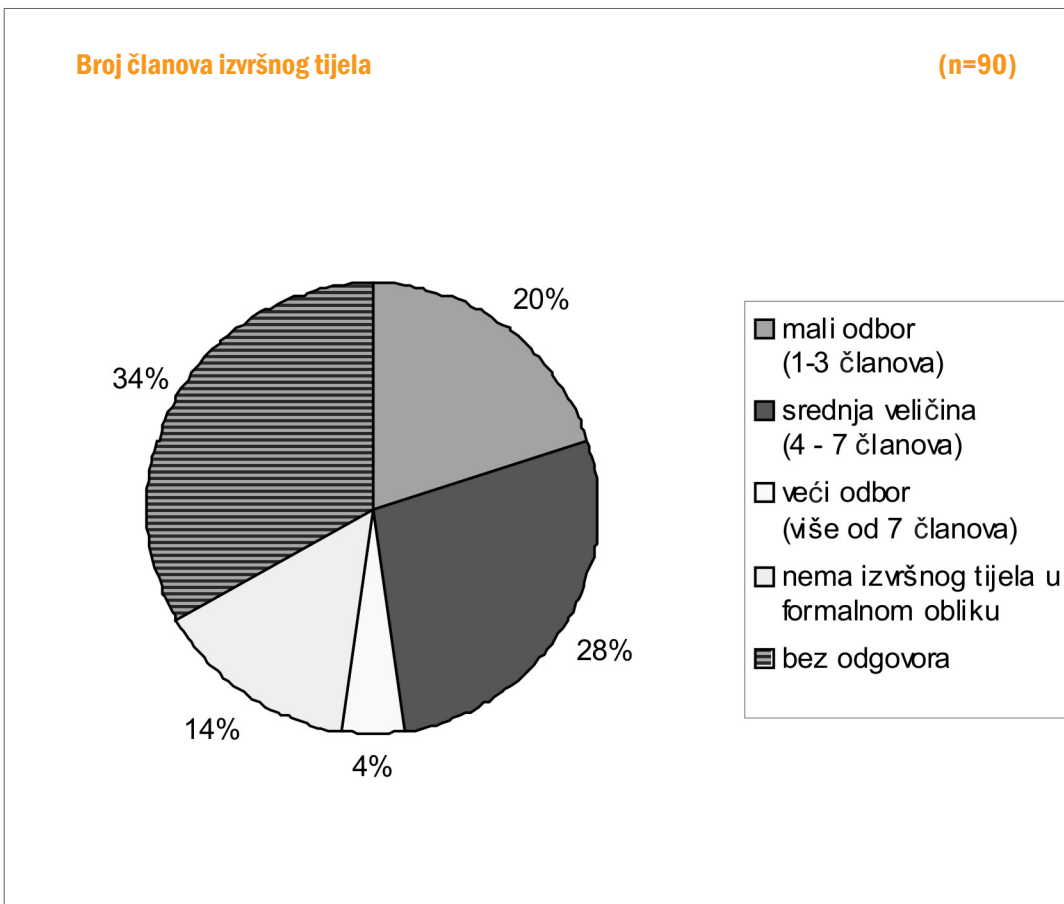
problem manjka ljudskih resursa koji se navodi kao razlog mješovitih funkcija tijela odlučivanja, nameće se preporuka o smanjenju veličine upravnih tijela, a u slučaju mješovitih tijela, stvaranje pododbora ili radnih skupina sa specifičnim zaduženjima, kako bi se efikasnije rasporedili ljudski resursi dostupni za upravljanje i rukovođenje organizacijom.

Graf 9: Veličina upravljačkog tijela



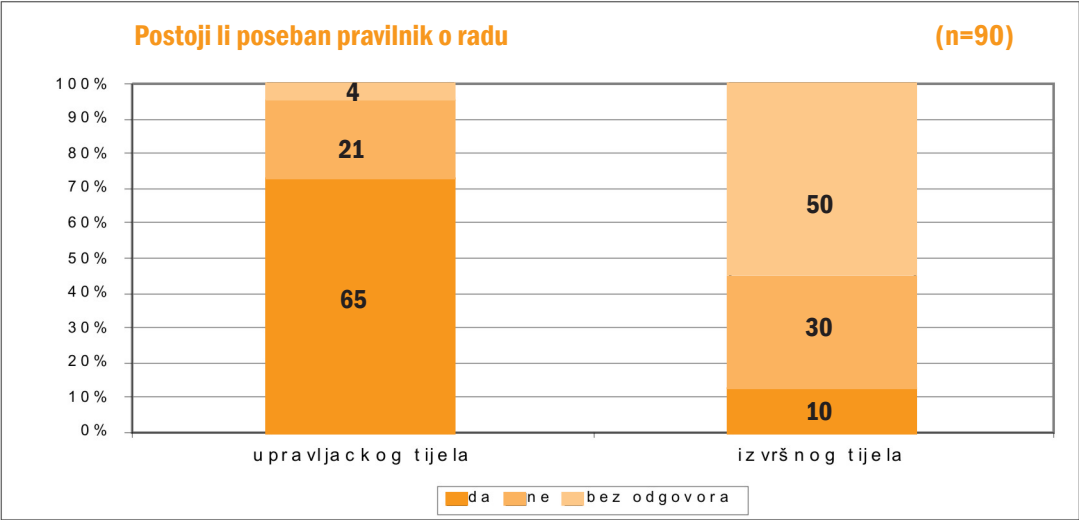
Kada je riječ o izvršnim tijelima, 28% udruga ima tijela srednje veličine od 4 do 7 članova, njih 20% ima mala tijela s 1-3 osobe, a tek njih 4% ima tijela s više od sedam članova. Prisjetimo li se kriterija koji u izvršna tijela uključuju osobe na vodećim programskim i administrativnim pozicijama, kao i prosječnog broja zaposlenih (39% udruga ima 1-3 zaposlenih, 22% ima 4-6, 17% nema zaposlenih) možemo pretpostaviti da izvršna tijela obuhvaćaju sve zaposlene i stalno angažirane suradnike/ce ili volontere/ke, s izuzetkom 8% organizacija s više od 10 zaposlenih koje u izvršna tijela delegiraju samo rukovoditelje/ice.

Graf 10: Broj članova izvršnog tijela

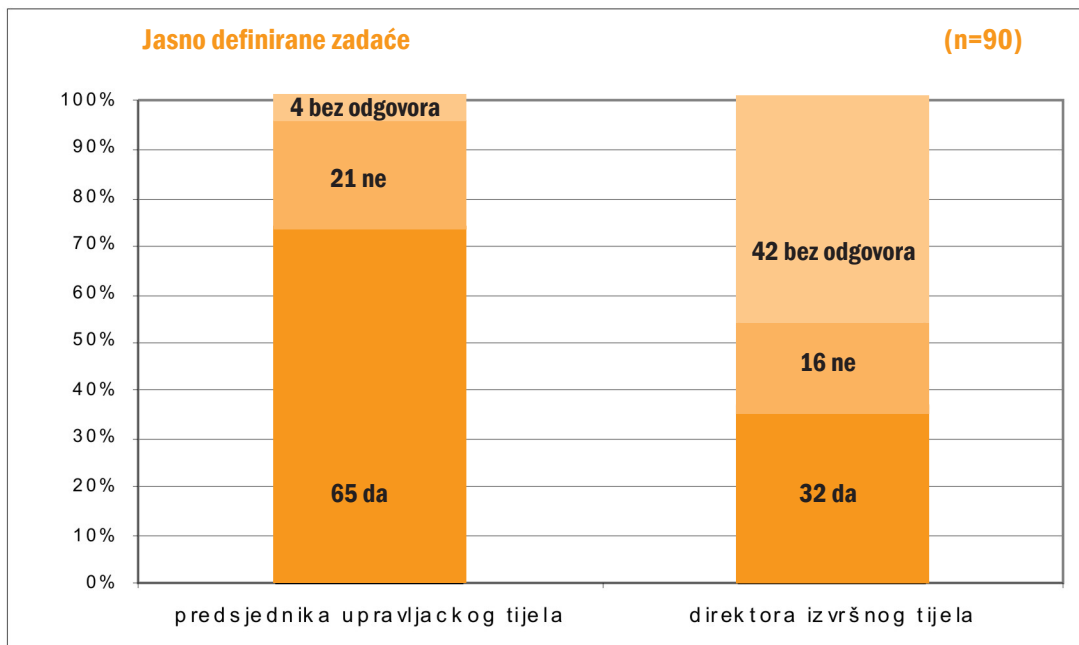


Zaključak o značajno većoj formaliziranosti upravnih u odnosu na izvršna tijela možemo potkrijepiti i nalazom da 65% upravnih tijela ima svoj pravilnik o radu, dok je način rada propisan za samo 10% izvršnih tijela. Zadaće predsjednika/ce upravnog tijela definirane su u 65% udruga u uzorku, dok su zadatake izvršnog direktora/ice definirane u upola manjem broju udruga (32%). Ove podatke treba također staviti u kontekst ključnog nalaza o 74% udruga u kojima se odgovornost za upravljanje i rukovođenje preklapa. Definiranje odgovornosti i zadaća ključne osobe za rukovođenje, kao i izvršnog tijela, od vitalnog je značaja za učinkovit nadzor nad provedbom (u odnosu na postavljene ciljeve i standarde rada), što je pak centralni upravljački zadatak. Time manjak formaliziranosti izvršne funkcije dovodi u pitanje djelotvornost upravljanja u najmanje dvije trećine udruga u uzorku.

Graf 11a: Pravilnik o radu u OCD-a i jasno definirane zadaće zaposlenika



Graf 11b: Pravilnik o radu u OCD-a i jasno definirane zadaće zaposlenika



Na kraju, predvidljivost sastajanja upravnih u odnosu na izvršna tijela također je dvostruko veća, sudimo li prema nalazu da 42% udruga ima unaprijed određen raspored sastajanja upravnih tijela, a njih 20% planira sastanke izvršnih tijela. Ovaj podatak treba staviti u kontekst različitih funkcija ovih tijela, gdje se operativni sastanci nužno prilagođavaju dnevnim potrebama, ali i njihove veličine, gdje je sazivanje većeg broja osoba, posebice onih u volonterskom statusu, pa i iz različitih gradova, puno zahtjevnije. Stoga nalaz da svaka druga udruga planira sastanke upravnog tijela ukazuje na brigu za efikasnost upravljanja u tim organizacijama.

1.6. Upravljačke prakse – od planiranja do evaluacije

Upravljanje u praksi znači određenje i nadzor nad provedbom specifičnih pravila, ciljeva i načina djelovanja kojima se omogućuje ostvarenje svrhe organizacije. Glavne upravljačke prakse uključuju: provjeru primjerenosti svrhe djelovanja društvenom kontekstu, ili drugim riječima, procjenu društvenih potreba, ali i političkih odnosa s obzirom na koje organizacija želi djelovati; određenje glavnih ciljeva djelovanja i strategije njihova ostvarenja (tzv. strateško planiranje); donošenje organizacijskih politika⁸, standarda kvalitete i etičnosti djelovanja kao temelja za svakodnevno rukovođenje; te nadzor nad ostvarenjem rezultata i uporabom resursa (tzv. evaluacije programa, ali i organizacije kao cjeline te financijske revizije). Na izvršnoj razini, u skladu s organizacijskim politikama, strateške se smjernice razrađuju u programe i projekte, planiraju se aktivnosti te pribavljaju i organiziraju ljudski i financijski resursi, aktivnosti se provode, a njihova učinkovitost prati kratkoročno i srednjoročno.

Podaci dobiveni ovim istraživanjem pružaju samo grubu skicu upravljačkih praksi u organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava i demokratizacijom, i to stoga što se čak i vrlo opsežnim upitnikom nije moglo obuhvatiti njihovu dinamiku, čiji bi opis bio moguć samo nizom potpitanja prilagođenih specifičnoj organizaciji, metodom polustrukturiranog intervjua, što nije bilo izvedivo, uzme li se obzir da je upravljanje predstavljalo samo jednu, i to ne centralnu temu ovog istraživanja.

Ipak, nalazi ukazuju na to da preko dvije trećine udruga upravlja svojim organizacijama na način koji omogućuje brigu za ostvarenje svrhe i nadzor nad provedbom. Čak 71% svih udruga u uzorku ima strateški plan u pisanom obliku, temeljni dokument koji formulira višegodišnje ciljeve te programske i organizacijske smjernice za njihovo ostvarenje, a služi kao podloga za osmišljavanje projekata i za selekciju prilika koje donatori ili partneri nude organizaciji.

Ovo je iznenađujuće visok postotak, uzmemo li u obzir da izrada strateškog plana zahtijeva dovoljno vremena i koncentracije za strukturirano promišljanje odnosa organizacije spram svojih dionika, analizu prilika i rizika za djelovanje te spremnost na revidiranje postojećih programa i organizacije rada. Iako u upitniku nije traženo obrazloženje potrebe za strateškim planom, predmnijevamo da se radi o izrazu dugoročne orijentacije i organizacijske zrelosti ovih udruga za zaštitu ljudskih prava, među kojima 86% postoji dulje od četiri godine. K tome, vjerojatno je riječ i o odgovoru na velike izazove pribavljanja financijske potpore, posebice za plaće i hladni pogon, i to u svjetlu smanjenja međunarodnih izvora financiranja,

⁸ Pod organizacijskim politikama misli se na smjernice za način unutarnjeg uređenja organizacije, pretočene u dokumente, koje čine temelj za izradu specifičnih pravilnika, npr. politika upravljanja ljudskim resursima, politika suradnje s donatorima itd. Izraz se koristi temeljem njegove uvriježenosti u poslovnim organizacijama (poslovne i korporativne politike). Ovaj izraz ne treba miješati s izrazom javne politike.

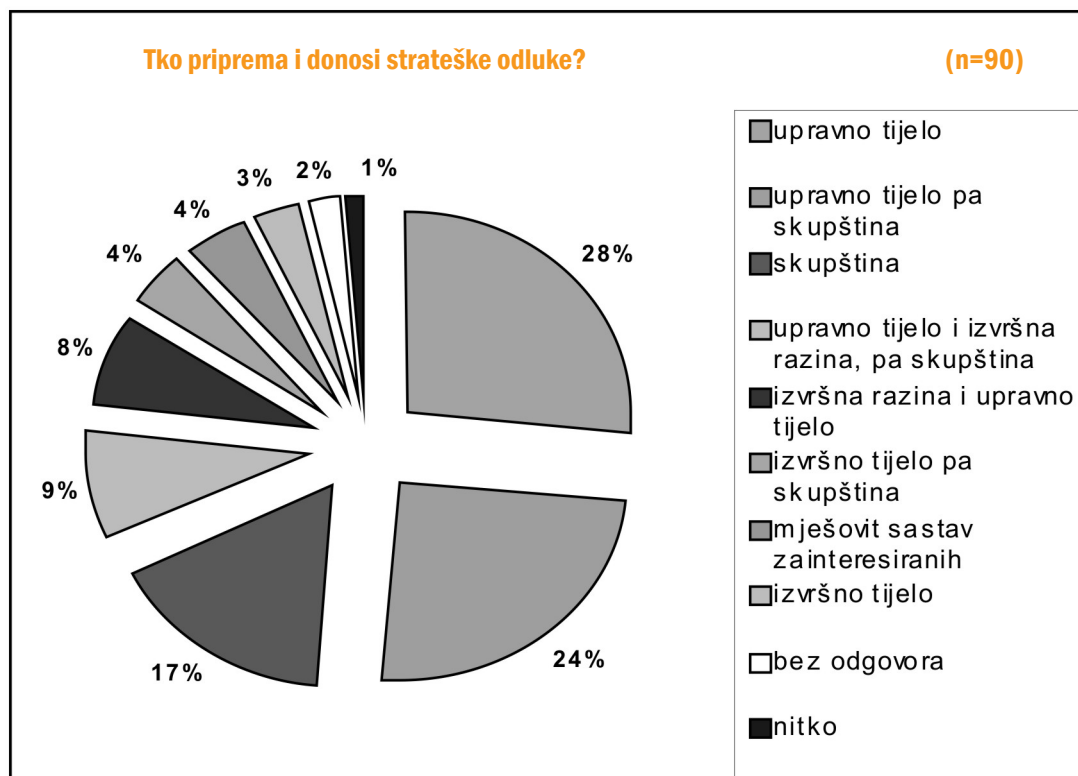
koji su 2006. u ukupnom proračunu svih udruga u uzorku sudjelovali sa 71% (Kunac, 2006:94). Naime, međunarodni i domaći donatori koji pružaju i institucionalnu potporu, poput Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, zahtijevaju da udruge imaju izrađen strateški plan, ali i omogućuju sredstva za njegovu reviziju. Ozbiljnost koja se pridaje strateškom planiranju vidljiva je iz podatka da petina udruga u uzorku (18 od 90) ulaže vrijeme i novac u zasebne višednevne sastanke strateškog planiranja, koje u većini slučajeva vodi vanjska, nezavisna osoba, a na njih se pozivaju i partneri radi nezavisnog pogleda na organizaciju.

Tablica 7:

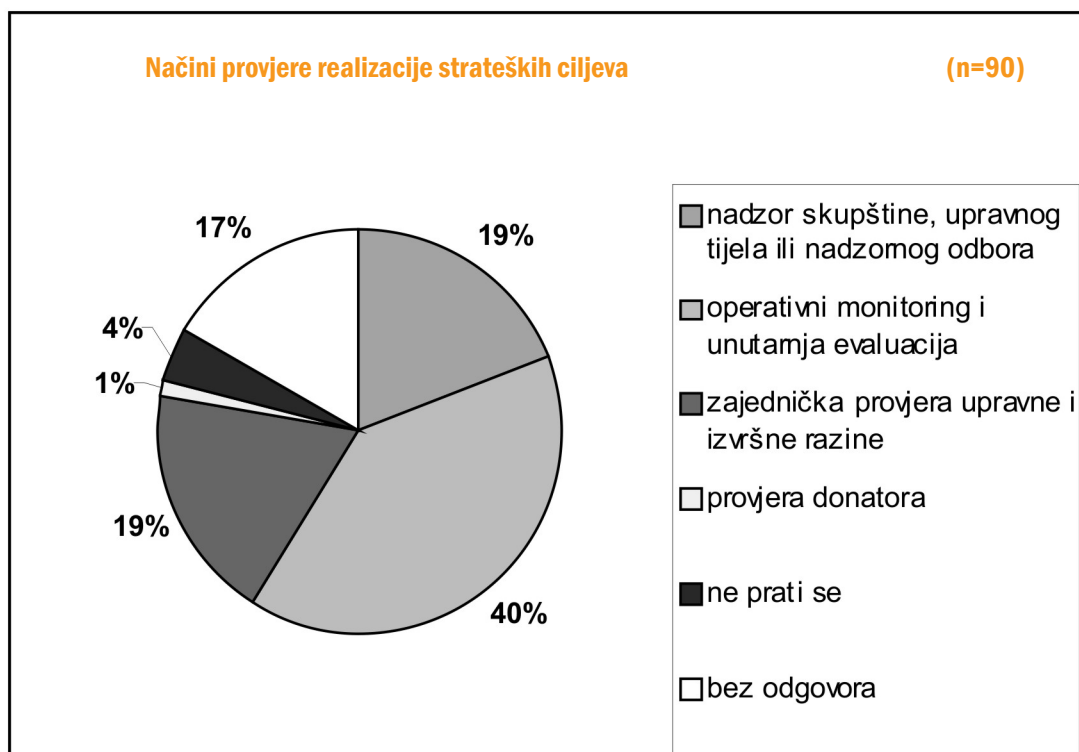
Sudjelovanje u strateškom planiranju i odlučivanju (n=90)				
	sudionik		nositelj	
Skupština/članstvo	49	54%	15	17%
Upravno tijelo i pozicije	61	68%	24	27%
Izvršno tijelo i/ili osoblje	22	24%	3	3%

U skladu s mješovitim modelom upravljanja, očekivan je nalaz da i izvršna i upravna razina sudjeluju u donošenju strateških odluka, kao i da u čak dvije trećine udruga u tom procesu sudjeluje više tijela, u različitim kombinacijama. Skupština, a time i cjelokupno članstvo uključeno je u 54% slučajeva, s time da u trećini udruga skupština usvaja ranije pripremljen prijedlog odluka. U opisima postupka pripreme i donošenja strateških odluka, razvidno je da inicijatorsku ulogu najčešće (oko 65%) imaju upravna tijela ili vodeće osobe u udruzi, koja su pak u 68% slučajeva glavna instanca donošenja strateških odluka, a u 74% slučajeva istodobno i glavna izvršna instanca.

Graf 12: Tko priprema i donosi strateške odluke?



Graf 13. Načini provjere realizacije strateških ciljeva

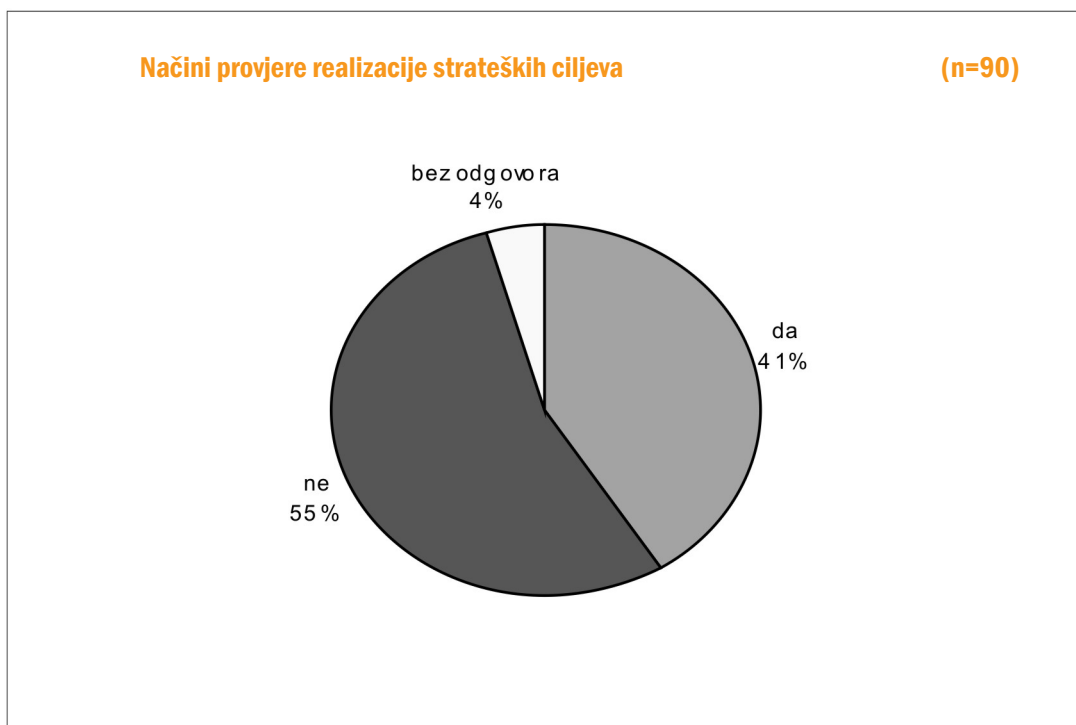


Stječe se dojam da organizacije za zaštitu ljudskih prava i demokratizaciju cijene participativnost u strateškom odlučivanju, što je svakako korisno za inovativnost te osjećaj vlasništva nad strateškim odlukama na razini cijele organizacije. Sposobnost strateškog odlučivanja nužna je za uspješnost udruga za zaštitu ljudskih prava i demokratizaciju, odnosno za dugoročni angažman i zagovaranje institucionalnih promjena.

U tom svjetlu otvara se pitanje nadzora nad provedbom strateških ciljeva, što je, prema nalazima istraživanja, u 40% udruga uključeno u operativni monitoring, čime se bavi izvršno osoblje, usmjereno na učinke aktivnosti. Dok je upravna razina nadležna za monitoring u 38% udruga, u polovici njih ona tu odgovornost dijeli s izvršnim osobljem (provjere se vrše na zasebnim evaluacijskim sastancima, priprema sljedećeg ciklusa strateškog planiranja, a u nekoliko slučajeva i putem analize dionika). Za razliku od prethodnog pitanja o donošenju strateških odluka na koje nije odgovorilo samo 2% udruga u uzorku, na pitanje o provjeri realizacije tih odluka nije odgovorilo njih 17%, što vjerojatno ukazuje na to da te udruge, uz 4% koje su to i navele, nemaju neki mehanizam provjere. Stoga pretpostavljamo da petina udruga u uzorku (21%) ne provjerava svoje strateške odluke. Zaključak koji se nameće jest da velika većina, odnosno 78% udruga za zaštitu ljudskih prava brine o provjeri realizacije strateških ciljeva, pri čemu se promovira participativnost i samoevaluacija, dok 40% ne odvaja provjeru učinaka od praćenja srednjoročnih ishoda i utjecaja, te da velika većina njih ne smatra potrebnim razdvojiti odgovornost za provedbu od nadzora. Upravljačke prakse kojima se daju smjernice za rukovođenje provjerile smo pomoću pitanja o tome postoji li pravilnik o radu, procedura za određenje naknada zaposlenika te etički kodeks. Pitanjem o načinu zapošljavanja posljednje osobe koja se pridružila organizaciji također se pokušalo provjeriti transparentnost zapošljavanja. Stereotipu o neorganiziranosti organizacija civilnog društva proturječi nalaz da čak 41% udruga u uzorku (njih 37 od 90) ima usvojen pravilnik o radu. Ovo je svakako rezultat na razini dobre prakse, budući da Zakon o radu (NN 30/04, čl. 130) propisuje tu obvezu samo za organizacije s više od 20 zaposlenih, a takva je u uzorku samo jedna udruga, dok njih 68% ima manje od 10 zaposlenih te bi prema klasifikaciji poslovnih subjekata spadale u istu kategoriju kao i mikro poduzeća.

*Graf 14 na sljedećoj stranici

Graf 13. Načini provjere realizacije strateških ciljeva



Zanimljivo je da je postotak udruga koje su opisale neku proceduru određivanja visine naknada za rad u udruzi (37 od 90 ili 41%) identičan postotku udruga s pravilnikom o radu, iako je stvarno preklapanje 60%. Glavni razlog zbog kojeg udruge tvrde da nemaju proceduru za određenje naknada za zaposlene jest nepredvidljivost financiranja, što je u skladu s izraženim frustracijama u vezi s pronalaženjem sredstava za plaće i operativne troškove - kad se radi o domaćim donatorima, 55% udruga u uzorku to smatra teškim, a 48% ih to smatra teškim u odnosu na strane donatore (Kunac, 2006:90-91).

Tablica 8:

Procedura određivanja naknada za zaposlene (n=90)		
(mogućnost višestrukih odgovora)	Br.	%
1. ovisno o financijama	44	49%
2. koeficijent	19	21%
3. u odnosu na državnu administraciju	14	16%
4. upravni odbor donosi odluku	10	11%
5. pravilnik o radu	7	8%
6. drugo pravilo	6	7%
7. određuje donator	5	6%
8. nema procedure	1	1%
bez odgovora	10	11%
nema zaposlenih	7	8%

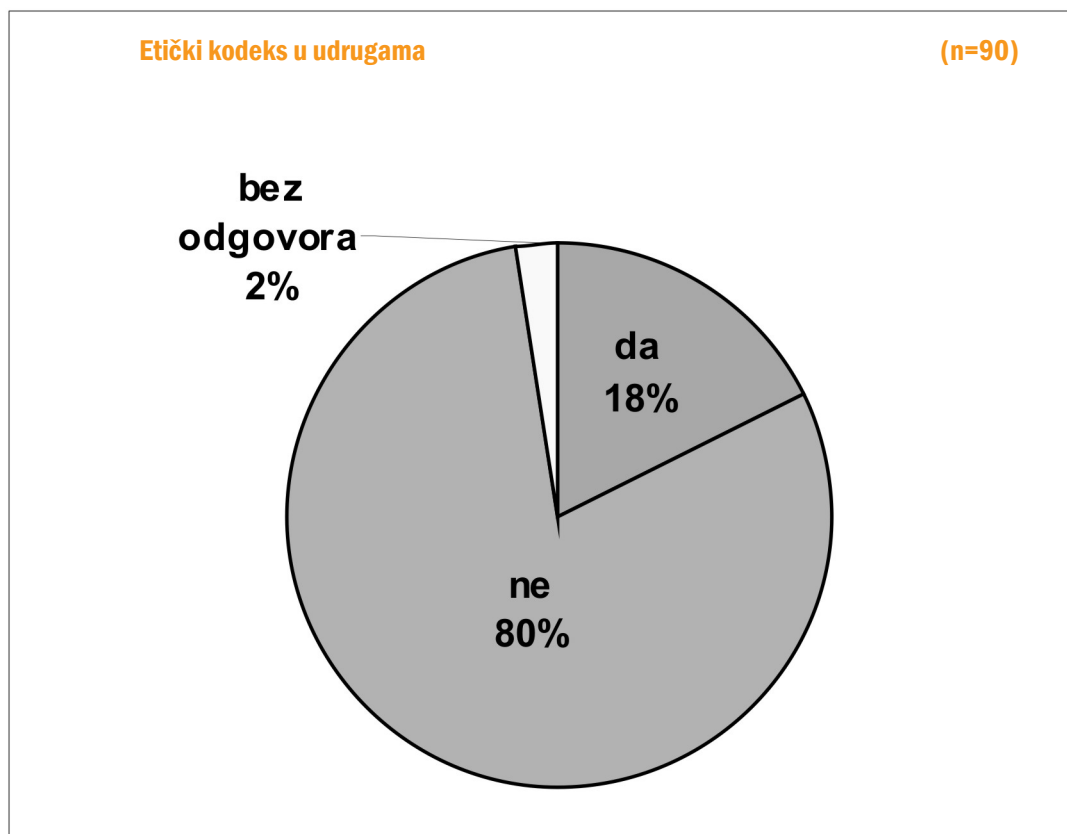
Ipak, unatoč zajedničkim izazovima, 37 udruga koje imaju dobru upravljačku praksu na ovom području demonstriraju mogućnost transparentnog utvrđivanja visine plaća, čime se povećava povjerenje i lojalnost zaposlenih, ali i olakšava angažiranje novih osoba s potrebnim kompetencijama na tržištu rada. Neka od pravila koje udruge rabe su komparabilnost s naknadama u javnom sektoru za sličnu razinu kvalifikacija, područje djelatnosti i kompleksnost radnih zadataka; određivanje koeficijenata prema razini odgovornosti i stručne spremlje; određivanje minimalne plaće za određeno radno mjesto; obračun radnih sati prema procijenjenoj prosječnoj vrijednosti sata za određeni tip posla na tržištu rada; ili uzimanje prosječne plaće u RH kao osnovice za koeficijente prema razini odgovornosti.

Jasnoća kriterija za određivanje visine plaća svakako je važna u neprofitnom sektoru, gdje sindikalna zaštita ne postoji, nesigurnost radnog mjesta je velika uslijed nesigurnosti financiranja, a većina zaposlenih i tako je intrinzično motivirana svrhom djelovanja udruge. U tom kontekstu, definiranje i saopćavanje kriterija kao i financijskih projekcija svim zaposlenima predstavlja izraz poštovanja ljudskog rada, ali i zalag da će zaposlenici/ce gajiti lojalnost i povjerenje u pravičnost vodstva, što je posebno važno u uvjetima uvijek moguće financijske krize.

Kad se radi o proceduri zapošljavanja, razumljivo je da je u 60% udruga u uzorku koje imaju zaposlene osobe (38 od 70) posljednja osoba prešla u profesionalni iz volonterskog statusa, što ukazuje i na postojanje iskustvene provjere kompetentnosti i motivacije, kako se i navodi među glavnim kriterijima za izvršno osoblje. U preostalih 40% slučajeva, najčešće je zapošljavanje putem javnog natječaja (27%), preporuke osobe kojoj udruga vjeruje (10%) te poznanstva i mailing lista na civilnoj sceni (7%). Daljnjom analizom postaje očito da se u čak 67% slučajeva zaposleni regrutiraju unutar aktivističkih krugova. Ovaj nalaz je možda vrijedna uputa budućim profesionalcima/kama, zainteresiranima za karijeru u području zaštite ljudskih prava i razvitka demokracije, da se itekako isplati uložiti slobodno studentsko vrijeme u aktivizam i volontiranje. Etički kodeks ima 16 od 90 odnosno 18% udruga u uzorku, što, na temelju jednog drugog inicijalnog istraživanja, možemo smatrati značajnim udjelom, budući da se radi o relativno novom mehanizmu za osiguranje vrijednosno utemeljenoga postupanja spram korisnika, članstva i javnosti.⁹

⁹ U ožujku 2006., neposredno prije prikupljanja podataka za ovo istraživanje, Bojana Čulum je u suradnji s Marinom Škrabalo provela internetsku pretragu etičkih kodeksa, dostupnih u cijelosti na internetskim stranicama javnih ustanova, udruga, sindikata, političkih stranaka i sveučilišta, pomoću pretraživača www.google.hr na hrvatskom jeziku. Od 14.500 inicijalnih navoda, pretraga je pronašla ukupno 41 etički kodeks, od kojih je njih 12 objavljeno na stranicama udruga i mreža udruga. Sažetak nalaza pod nazivom „Etički kodeks kao mehanizam samoregulacije javnih ustanova i neprofitnog sektora“ predstavljen je na kolokviju „Dobre prakse dobrog upravljanja“ održanom u Zagrebu 16. ožujka 2006., u organizaciji MAP Savjetovanja te je dostupan na <http://www.map.hr/dokumenti/11%20-%20Bojana%20Culum.doc>

Graf 14: Etički kodeks u udrugama



Razinu oživotvorenja kodeksa nismo provjerile upitnikom, no uvid u nadzorne mehanizme upućuje da su etički kodeksi primjereno pozicionirani unutar organizacijske strukture u tek pet od 16 udruga, ili u samo 5% udruga u ukupnom uzorku. Stoga se čini primjerenim zaključiti kako etički kodeksi imaju funkciju svrsishodnog promidžbenog alata, ukoliko im nisu pridružena tijela za praćenje provedbe i eventualno razrješavanje sporova i izricanje sankcija u slučaju kršenja odredbi, te ako članstvo nije educirano i u idealnim slučajevima uključeno u njihovo donošenje i revizije, u skladu s potrebama i izazovima vezanima uz etiku s kojima se svaka organizacija nužno susreće.

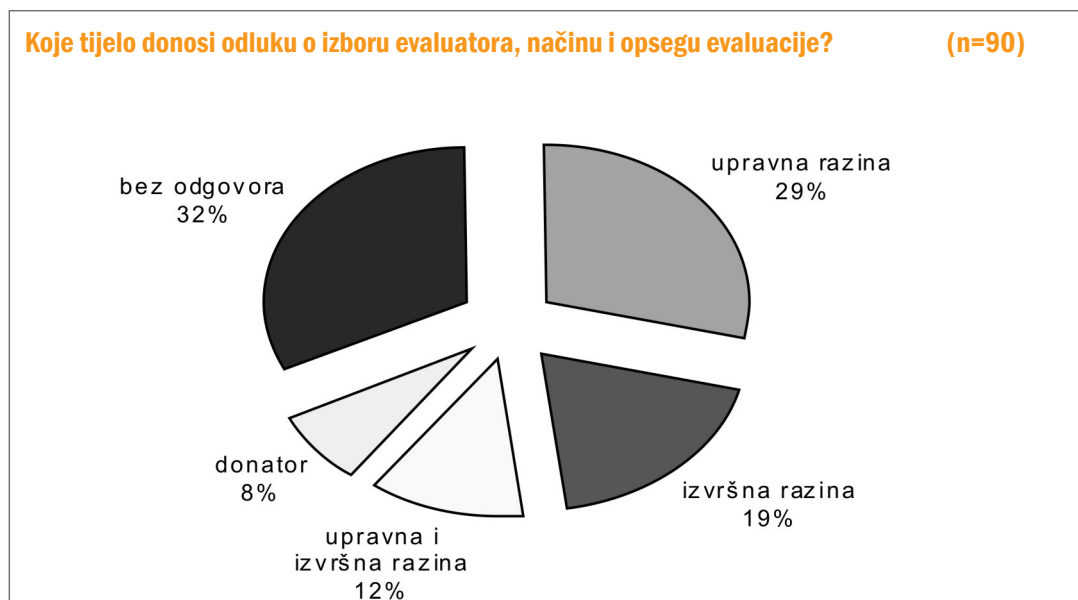
Među 16 udruga, njih pet ima zasebna tijela za praćenje provedbe etičkog kodeksa, (stegovna komisija, etičko vijeće, nadzorni odbor, etičko povjerenstvo), dok su u dvjema udrugama takva tijela u osnivanju. Zasebna etička povjerenstva koja se sastoje od članova bez drugih rukovodećih ili upravljačkih pozicija smatraju se dobrom praksom jer omogućuju nezavisan nadzor i posredovanje u odnosu na ukupno članstvo udruge, a posebice u odnosu na vodstvo organizacije. U sedam udruga glavno upravno tijelo ima ovlasti nadzora nad provedbom etičkog kodeksa, što nam se čini neprimjerenim rješenjem, naročito stoga što se redom radi o tijelima s mješovitom funkcijom upravljanja i rukovođenja, gdje je rizik sukoba interesa posebno izražen. U samo jednom slučaju kao viša instanca spominje se skupština. U dvama slučajevima, u kojima je jedino skupština zadužena za provedbu etičkog kodeksa, odnosno gdje takvog tijela uopće nema, značenje etičkog kodeksa još je upitnije.

Završni prikaz nalaza odnosi se na završnu fazu upravljanja, a to je vrednovanje aktivnosti i provjera ispravnosti financijskog poslovanja. Kad se radi o projektima, udruge za zaštitu ljudskih prava iz našeg uzorka iskazuju visoku razinu odgovornosti, što se može povezati s njihovim obimnim iskustvom izvještavanja donatorima, posebice međunarodnima, koji zbog dislociranosti stavljaju velik naglasak na projektne evaluacije i vanjske financijske revizije. Oba postupka su i standardna očekivanja od primatelja financijskih potpora iz predpristupnih fondova Europske Unije. Upoznatost s ovim postupcima vidljiva je i iz minimalnog broja izostalih odgovora (2 od 90).

Projektne evaluacije provodi, prema vlastitim tvrdnjama i pojašnjenjima, 80% udruga u uzorku, dok evaluaciju ukupnog rada i ostvarenja ciljeva organizacije provodi 65% organizacija. Ovaj nalaz ipak ne upućuje na ustaljenost te prakse, budući da sustavnim evaluatorima možemo prozvati samo 8% udruga u uzorku, koje provjeravaju ostvarenje svojih strateških ciljeva, evaluiraju djelovanje organizacije te postignuća pojedinih projekata, pri čemu, barem ponekad, kad sredstva dopuštaju, angažiraju i vanjske, nezavisne evaluatore.

Valja napomenuti da su projektne evaluacije formalnije - u pisanom obliku, temeljene na dodatnom prikupljanju podataka te češće uključuju i vanjske nezavisne evaluacije koje pribavlja udruga ili izravno donator. U većini udruga, projektne evaluacije nisu ustaljena praksa već ovise o budžetskoj liniji koju uvjetuje donator.

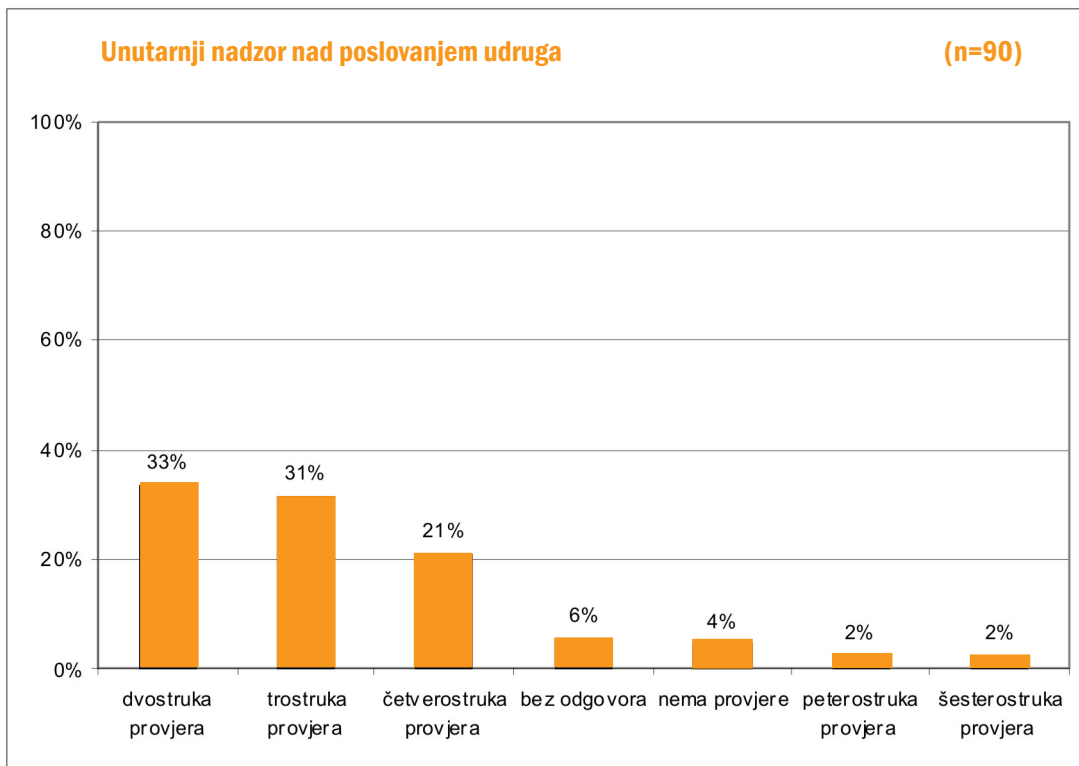
Graf 15: Tijelo koje donosi odluku o izboru evaluatora, načinu i opsegu evaluacije



Evaluacije ostvarenja organizacijskih ciljeva često su vezane uz skupštinu, sjednice upravnog odbora, strateško planiranje te pripremu godišnjeg plana aktivnosti kada se u nekoliko udruga radi i analiza potreba korisnika. Većinom su usmene te nedostavno dokumentirane, u vidu internih zapisnika ili bilješki. Čak 32% izostalih odgovora na pitanje o nadležnom tijelu za organiziranje evaluacije, koji odskače od samo 2% onih koji nisu odgovorili na pitanje da li provode evaluaciju, vjerojatno upućuje upravo na neformalnost evaluacijskih praksi. Ipak, sama praksa kritičkog promišljanja vlastitog rada u redovitim razdobljima, na više razina upravljanja (od članstva do izvršnog osoblja), pa makar i u manje strukturiranom obliku, dragocjena je poluga organizacijske kulture učenja.

*Graf 16 na sljedećoj stranici

Graf 16: Unutarnji nadzor nad poslovanjem udruga



Što se tiče unutarnjeg nadzora nad financijskim poslovanjem, opisni odgovori kategorizirani su prema broju različitih instanci koje su uključene u financijsko poslovanje. Pritom treba napomenuti da za to ne postoji zakonska obveza, izuzev spomenute vanjske revizije, koja se pak ne odnosi na udruge u uzorku. Prema Uredbi o računovodstvu neprofitnih organizacija i Pravilniku o knjigovodstvu i računskom planu neprofitnih organizacija, sve udruge s prihodom i/ili imovinom manjom od 2.556,46 Eura na dan 31. 12. 2005. imaju obvezu jednostranog (jednostavnog) knjigovodstva, dok samo ostale udruge s dvostavnim (dvostranim) knjigovodstvom imaju obveze poput poduzeća (predaju financijske izvještaje Državnom uredu za reviziju te poslovnu statistiku FINI). Prema mišljenju konzultirane stručnjakinje za knjigovodstvo neprof-

itnih organizacija¹⁰, dobra praksa financijskog poslovanja odnosi se na one udruge u uzorku s trostrukom provjerom, koja uključuje vanjsko profesionalno knjigovodstvo te razdiobu nadležnosti nadlogodavstva i procesuiranja financijskih transakcija, kao i na udruge s četverostrukom provjerom, koje dodatno analiziraju svoje financijsko poslovanje na sastancima upravnog tijela. Na temelju nalaza, možemo zaključiti da polovica udruga u uzorku ima primjerenu proceduru unutarnjeg nadzora nad financijskim poslovanjem. Dodatni mehanizam transparentnosti financijskog poslovanja bila bi interna odredba o maksimalnom iznosu naloga u nadležnosti pojedinaca, bez odobrenja upravnog tijela, no nažalost takav podatak za sve udruge nemamo. Slijedi nekoliko opisa primjerenih procedura financijskog poslovanja za neprofitne organizacije srednje veličine, s 20 zaposlenih i prihodom do nekoliko milijuna kuna, s time da na temelju upitnika ne znamo u koliko su slučajeva one i formalizirane, u obliku Pravilnika o financijskom poslovanju:

Unutarnji nadzor provode koordinatori, njih nadzire Skupština i Nadzorni odbor. Različita osoba obavlja tekuće financijske transakcije od one koja piše financijske izvještaje. Knjigovodstveni servis kontrolira tehničku ispravnost dokumentacije. Koordinator prati trošenje sredstva po linijama budžeta projekta. Svaki trošak iznad određene cifre mora biti odobren od Izvršnog odbora, kao i sve prenamjene budžetskih sredstava.

Budući da u Udruzi djeluje horizontalni način upravljanja, naglasak se stavlja na individualnu odgovornost. Koristimo vanjske usluge knjigovodstva, a voditeljice projekta prate trošenje sredstva po linijama budžeta projekta, dok prenamjene odobrava Izvršni odbor.

Posebna zaposlena osoba radi sve financijske izvještaje. Svi voditelji projekata su odgovorni za trošenje (verifikacija računa potpisom uz supotpis Izvršne direktorice) i uvijek su dužni naznačiti budžetsku liniju po kojoj troše. Troškovi su uvijek predviđeni budžetom pa nisu potrebna ograničenja.

Izvršna direktorica za sve račune veće od 5.000 kuna mora dobiti odobrenje Upravnog odbora.

Na kraju, vrlo je dojmljiv nalaz da je vanjsku financijsku reviziju provelo 47% organizacija, što se može povezati sa zahtjevima donatora, ali i s brigom za vlastitu reputaciju na konkurentnom međunarodnom tržištu neprofitnih projekata u području ljudskih prava. Radi se o dobroj praksi, uzmemo li u obzir da Zakon o reviziji (NN 146/05) propisuje vanjsku reviziju samo za poslovne subjekte s godišnjim prihodom većim od 30 milijuna kuna, čemu niti približno ne podliježe niti jedna od udruga u uzorku. Ilustracije radi, ukupni godišnji prihod u 2006. godini 52 udruge u uzorku koje su navele taj podatak iznosio je 51,5 milijuna kuna (Kunac 2006:93). Uzevši u obzir nesigurnost financiranja, a time i presudnu važnost dugoročnog povjerenja

10 Na temelju konzultacija s Dubravkom Obad, Konto Obad, 7. siječnja 2008.

donatora u organizacije civilnog društva, ne čudi da svaka druga udruga za zaštitu ljudskih prava u našem uzorku pridaje primjerenu pažnju odgovornom i transparentnom financijskom poslovanju

1.7. Zaključna razmatranja i nova pitanja

Ovo je istraživanje uvelike potvrdilo početne pretpostavke o raznolikosti organizacijskih struktura organizacija za zaštitu ljudskih prava i demokratizaciju, koja se u tri četvrtine slučaja kreće unutar mješovitog modela upravljanja u kojem upravljačke i rukovodeće nadležnosti nisu razdvojene, kako na razini organizacijskih tijela, tako i na razini pojedinaca uključenih u odlučivanje. Pritom većina udruga smatra aktualan model prihvatljivim, dapače dobrom praksom, koja prvenstveno odražava njihove malene ljudske kapacitete i veliku potrebu za operativnošću. Svim zainteresiranim za unapređenje kvalitete upravljanja u civilnom društvu u Hrvatskoj, ova bi informacija mogla biti korisna u pronalasku realnih, izvedivih pristupa povećanju jasnoće i funkcionalnosti organizacijske strukture.

U tom smislu, glavna je pouka ovog izvještaja da u potrazi za primjerenim procedurama i strukturama upravljanja treba voditi računa o postojećim aktivističkim realitetima i uvjerenjima, pa čak i upravljačkim tradicijama, što je u skladu i s glavnom postavkom *Principa za dobro upravljanje organizacija civilnog društva u Hrvatskoj* (Dvornik i dr., 2006).

Postizanje veće jasnoće, eksplicitnosti i podudarnosti između formalnog (statutarnog) i neformalnog (stvarnog) uređenja organizacije smatramo najvažnijim, prvim korakom koji sam po sebi pomaže organizacijama da osvijeste gdje postoji eventualni višak nefunkcionalnih tijela, u kojim su tijelima zadaće previše heterogene te istodobno nedorečene, a gdje sve nedostaju osobe spremne preuzeti odgovornost za (1) strategiju, (2) provedbu i (3) nadzor nad organizacijom. Iskren pregled stvarnih procesa odlučivanja u organizaciji omogućuje prepoznavanje prilika za spajanje nadležnosti za upravljanje i nadzor s jedne, te za rukovođenje s druge strane, čemu slijedi revizija organizacijske strukture, definicija poslovnika svakog tijela, kao i opisa poslova svih aktivnih članova organizacije, bez obzira na to radi li se o zaposlenima ili volonterima. Postupni pristup razlučivanju i razdvajanju različitih funkcija upravljanja uzima u obzir organizacijske tradicije te se stoga prije svega predlaže *pojašnjenje i jačanje uloge skupštine i nadzornih odbora te formaliziranje izvršnih pozicija i tijela*.

Dokle god *skupština* zakonski postoji kao najviše tijelo odlučivanja, prijenos ovlasti na glavno upravljačko tijelo između dviju skupština morao bi biti jasan i izravan, budući da glavno upravljačko tijelo ima veliku većinu ovlasti skupštine, s iznimkom odluke o raspuštanju udruge, kao i ukupnu odgovornost za nadzor nad provedbom, a time i cjelokupnim financijskim poslovanjem. U organizacijama koje imaju relativno

malen broj članova (npr. do 100), češće sazivanje skupštine, primjerice dvaput godišnje, moglo bi prerasti u dragocjen mehanizam motiviranja šireg kruga pristaša organizacije - time bi skupština od birokratskih sastanaka postala aktivistički forum za kritičku i inspirativnu razmjenu ideja.

Mješovitost funkcija glavnog tijela odlučivanja koje i upravlja i rukovodi može se smatrati prednošću utoliko što svim donositeljima odluka omogućuje detaljan uvid u ukupan rad organizacije, a često i jedinom opcijom u uvjetima kroničnog manjka aktivnog članstva i financija za zapošljavanje dovoljno osoblja. No, u kontekstu kronično slabih nadzornih odbora i skupština, *koncentracija odlučivanja u jedno tijelo rezultira manjkom demokratske kontrole nad djelovanjem organizacije*, a dovodi u pitanje kapacitet za dugoročno promišljanje njezine svrhe i utjecaja. U svjetlu realnih izazova, predlažemo da organizacije svakako pokušaju što temeljitije odvojiti funkciju nadzora od same provedbe, čak i ako im isprepletenost strateškog i operativnog promišljanja odgovara.

U organizacijama gdje nadzorni odbori samo formalno životare, a upravlja se u jednom, mješovitom tijelu, preporučuje se jedna od sljedećih dviju opcija: (1) integriranje nadzornog tijela s upravnim odborom te istodobno razdvajanje upravljanja od izvršno-rukovodećih funkcija, ili (2) revitalizacija nadzornog odbora time što će mu se proširiti ovlasti s financijskog i na programski i etički nadzor, dok se upravni odbor bavi strategijom, organizacijskim politikama, eksternim komunikacijama te uključuje i vodeće osobe za provedbu s jasno definiranim odgovornostima.

Naš je ukupni dojam da najveći rizik ne leži u preklapanju upravljačkih nadležnosti, već u njihovoj *nejasnoći i neformalnosti odlučivanja, koja je posebice izražena na izvršnoj razini, gdje je u zbilji moć i koncentrirana*. Primjerice, niti jedna udruga nije izrijekom navela da provodi evaluaciju rada izvršnog direktora/ice, dok poslovnici izvršnih tijela postoje tek u svakoj četvrtoj udruzi. Stoga i završavamo ovaj pregled ključnih preporuka onime što smatramo prvim i najvažnijim korakom, a to je jasno i formalno definiranje uloge svake pojedine osobe i svakog tima, uredskog sastanka ili radne skupine koja u stvarnosti najčešće i najviše odlučuje - time aktivizam dobiva svoju proceduru.

Proceduralna jasnoća djelovanja organizacija za zaštitu ljudskih prava i demokratizaciju hrvatskog društva postaje posebno važna u svjetlu pripreme posebnog statusa organizacija koje djeluju za opće dobro, koje bi uslijed svoje društvene relevantnosti onda bile i prioritetne za financiranje iz javnog proračuna. U srpnju 2007. održano je prvo stručno savjetovanje na tu temu, u organizaciji Ureda za udruge Vlade RH i Europskog centra za neprofitno pravo iz Budimpešte, a od jeseni 2007. godine djeluje međusektorska Radna skupina koja je do kraja veljače 2008. trebala zainteresiranoj javnosti predložiti prijedlog kriterija i regulative, koja će vrlo vjerojatno uključiti i dodatne obveze organizacija u tom statusu. Nadamo se da će

uvidi u upravljačke prakse udruga iz našeg uzorka 90 organizacija koje promiču temeljne ustavne vrednote (što je mogući temeljni kriterij za definiranje organizacija za opće dobro) pridonijeti definiranju te regulative, posebice minimalnih upravljačkih obveza koje se realno mogu i postaviti. Primjerice, organizacije za opće dobro trebale bi imati jasno definirano tijelo upravljanja, koje nije skupština, a koje je zaduženo za stratešku orijentaciju udruge (te time vodi računa da se svrha općeg dobra zaista ostvaruje). Također, od povlašćenih izvaninstitucionalnih korisnika javnog proračuna treba očekivati da imaju uređene procedure nadzora nad kvalitetom programa i financijskim poslovanjem, uključujući i obvezu vanjske revizije i evaluacije. Ovo istraživanje pokazuje da su takve obveze u većini udruga za zaštitu ljudskih prava i demokratizaciju provedive.

Budući da je ovo među prvim – sadržajem, ako ne i uzorkom - opsežnijim istraživanjima upravljačkih praksi u organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj, nadamo se da će ono poslužiti i kao polazište za osmišljavanje detaljnijih i preciznijih istraživanja, te u tu svrhu na samom kraju nudimo *kratki inventar istraživačkih pitanja* koja ovog puta nismo uspjele otvoriti, a trebalo bi ih rasvijetliti, želimo li dobiti potpuniju sliku ovih zanimljivih organizacijskih realiteta:

- Kakva su *iskustva i stavovi članstva organizacija civilnog društva*, posebice udruga za zaštitu ljudskih prava, spram upravljačkih praksa njihovih udruga te s kojim se organizacijskim mogućnostima i preprekama članstvo susreće u nastojanju da aktivno pridonese svojoj organizaciji?
- Koliki je *raskorak između formalnih i stvarnih organizacijskih struktura i procedura* te iz kojih razloga on opstaje u organizacijama? (usporedba spontano izrađenih organigrama i opisa pravila koja se poštuju u praksi sa statutarnim odredbama i pravilnicima)
- Koliko se i na koje načine *primjenjuju etički kodeksi* te koje realne dobiti donose organizacijama koje ih primjenjuju?
- Na koje se specifične načine *vrednuje rad vodećih osoba te zaposlenog osoblja* u organizacijama civilnog društva te kako je evaluacija rada povezana s nagrađivanjem?
- *Studije slučaja programski i financijski uspješnih organizacija* (1) s razdvojenim funkcijama upravljanja i rukovođenja, na razini tijela i pojedinačnih odgovornosti te (2) organizacija s mješovitim modelom upravljanja, s naglaskom na motive i percipirane dobiti od određenog modela upravljanja.

2. Organizacije civilnog društva kao akteri *policy* procesa

Suzana Kunac i Anka Kekez

2.1. Uvod

Studija slučaja je metoda istraživanja koja se rabi u društvenim znanostima radi osnovnog upoznavanja (*exploration*), opisivanja (*description*) ili objašnjavanja (*explanation*) društvenih pojava kod kojih je posebice važno opisati i pojasniti međudodnos pojave i njezinog konteksta (Yin, 2003). Studije slučaja koriste se za proučavanje vremenski i prostorno ograničenih segmenata promjenjivih društvenih pojava. Vrijednost studije slučaja je mogućnost detaljnog opisa određene pojave, veza između pojava, utjecaja konteksta te ispitivanja situacija čiji ishodi nisu dovoljno jasni nakon uporabe drugih metoda. Naglasak je na kvalitativnim podacima i interpretaciji. Uobičajeno je naglasak na izravnom promatranju i ispitivanju stvarnih pojava, međutim često se koriste i statistička građa, medijski napisi, postojeće stručne i znanstvene analize. Studija slučaja je posebno korisna kao komplementarna metoda u svrhu detaljnijeg uvida u određene aspekte neke šire pojave koja se istražuje. Takva je i funkcija metode studije slučaja u akcijsko-istraživačkom projektu *Modeli dobrog upravljanja u OCD na polju demokratizacije i ljudskih prava*, koji je nastao kao nastavak istraživanja „Doprinosi organizacija civilnog društva demokratizacijskim procesima u RH“ provedenog 2006. godine. Naime, tim istraživanjem su dobiveni vjerodostojni kvantitativni podatci, koji pružaju sliku o djelovanju organizacija civilnog društva, ali ne i o kompleksnosti korištenih metoda, uključenih aktera, društvenom kontekstu unutar kojeg se nastojalo postići određene društvene promjene. Upravo metoda studije slučaja omogućava širi i detaljniji uvid u ona djelovanja OCD za koje smo smatrali da ih je vrijedno podrobnije istražiti. Primjerice, u knjizi *Udruge u očima javnosti* (Franc et al., 2006)¹¹ građani/ke kao korisnu posljedicu rada organizacija civilnog društva ne prepoznaju izvaninstitucionalno obrazovanje, rad

¹¹ Knjiga prikazuje nalaze i osvrte na istraživanje javnog mnijenja „Stavovi javnosti o nevladinim organizacijama“ koje je za potrebe AED-a, programa CroNGO proveo Institut Ivo Pilar u srpnju 2005. godine na reprezentativnom uzorku od 1008 građana/ki, metodom usmene ankete.

na donošenju novih zakona (ili izmjena i dopuna postojećih zakona), postavljanje novih tema na politički dnevni red, a primanje savjeta (koje se često odnosi upravo na direktnu zaštitu ljudskih prava) prepoznalo je samo 8,1% građana/ki.

Kako je – prema rezultatima istraživanja „Doprinosi organizacija civilnog društva demokratizacijskim procesima u RH“ – 85% organizacija navelo da provodi različite programe izvaninstitucionalnog obrazovanja za demokratsko građanstvo, ljudska prava i razvoj zajednice, 38% organizacija navodi promociju i zaštitu ljudskih prava kao svoje programe, 26% ima različita savjetovališta i pruža usluge besplatne pravne pomoći (što čini 64% organizacija koje se aktivno bave zaštitom ljudskih prava i pružanjem pravnog savjetovanja), 88,8% organizacija sudjelovalo je u jednoj ili više civilnih kampanja tijekom perioda od 2000. do 2005. godine, 52,2% organizacija je sudjelovalo u različitim formama zakonodavnih inicijativa - smatrale smo da je tu diskrepanciju između građanske percepcije i neosporno velikog angažmana OCD na tim poljima potrebno dodatno istražiti.

Dio o kampanjama OCD, koje su u navedenom istraživanju definirane kao kompleksni procesi kojima se «najčešće nastoji senzibilizirati javnost za određenu društvenu temu kako bi pritisak javnosti pridonio rješavanju opće društvenih problema» (Kunac, S. 2006: 69), izabrale smo na temelju podataka o najvidljivijim kampanjama u proteklih pet godina prema mišljenju samih OCD. Tako su prema mišljenju 90 predstavnika/ica organizacija civilnog društva najvidljivije civilne kampanje „16 dana aktivizma“, „Družba Adria“ i „GONG-ove izborne kampanje“. Na sljedećim stranicama prezentirat ćemo studije slučaja dviju, prema mišljenju aktivista i aktivistkinja, najvidljivijih kampanja OCD u razdoblju od 2000. do 2005. godine: kampanju „16 dana aktivizma“ i „GONG-ove izborne kampanje“. Kampanju „16 dana aktivizma“ je istakla 31 organizacija, što je ujedno i ukupno najveći broj za pojedinu kampanju koju su organizacije izdvojile. Iako su „GONG-ove kampanje za izbore“ bile na trećem mjestu (te kampanje je izdvojila 21 organizacija, dok su Družbu Adria navele 24 organizacije), te su kampanje prema mišljenju OCD bile najuspješnije. Naime, u navedenom istraživanju, osim što su OCD procjenjivale vidljivost kampanja, procjenjivale su i njihovu uspješnost. „16 dana aktivizma“ bila je u potpunosti uspješna kampanja za 29% ispitanika/ica, dok njih 58% smatra da je bila tek djelomično uspješna, a „GONG-ove kampanje za izbore“ čak 53,8% ispitanika/ica smatra potpuno uspješnim kampanjama, dok ih tek 30,8% smatra djelomično uspješnima.

Teme studija slučaja izvaninstitucionalnog obrazovanja i direktne zaštite ljudskih prava također su izabrane na osnovi statističkih podataka iz istraživačkog projekta „Doprinosi organizacija civilnog društva demokratizacijskim procesima u RH“. Za organizacije civilnog društva karakteristično je da djeluju upravo na područjima na kojima je država zakazala ili postoji nerazmjer između građanskih potreba, vrijednosti

i interesa i onoga što država osigurava (Kunac, 2006:54). Ako u tom kontekstu promotrimo nalaz da se najveći broj projekata provodi na području izvaninstitucionalnog obrazovanja i zaštite ljudskih prava, to nas upućuje gdje je potrebna kompenzacija, kao i inovacija u prostoru pružanja socijalnih usluga organizacija civilnog društva.

Prema dobivenim podacima dominantne grupe korisnika programa organizacija civilnoga društva su: posebne ciljne skupine (djeca, mladi, žene, osobe starije životne dobi, srednjoškolci, studenti, poljoprivrednici, potrošači, građani na područjima posebne državne skrbi...), posebne profesionalne skupine (suci, pravnici, socijalne radnice, nastavnici...), šira javnost, društveno ranjive/isključene skupine, donositelji odluka, društvene institucije, druge udruge. Prema navedenim kategorijama u istraživanju u radu OCD prevladavaju „posebne ciljne skupine“ za koje programe ima dvije trećine (73%) organizacija. Zatim slijede „šira javnost“ (61%) i „društveno ranjive skupine“ (42%) kojima se obraćaju OCD-i. Trećina (34%) organizacija bavi se podrškom drugim udrugama, a petina se usmjerila na kategorije „posebne profesionalne skupine“, „donositelji odluka“ i „društvene institucije“.

Sljedom toga, dobile smo uvid u okviru kojih programa organizacije pružaju najveći broj usluga, te smo na taj način odabrale izvaninstitucionalno obrazovanje i zaštitu ljudskih prava kao predmet naših studija slučaja. Zatim smo pokušale naći organizacije, odnosno njihove projekte u okviru definiranih programa koji mogu zadovoljiti sljedeće kriterije: provode se duže od pet godina kontinuirano, primjeri su dobre prakse, imaju velik broj korisnika, kvalitetnu uslugu, značajne rezultate i relativan utjecaj u društvu. Na taj način smo, u području izvaninstitucionalnog obrazovanja, odabrali program Mirovnih studija, koji neprekidno 10 godina osmišljava i provodi Centar za mirovne studije iz Zagreba, te, na području direktne zaštite ljudskih prava, Program besplatne pravne pomoći koji od 1991. godine pruža Srpski demokratski forum.

Iako je uobičajen naglasak na izravnom promatranju i ispitivanju stvarnih pojava, u studiji slučaja koriste se i pisani primarni i sekundarni izvori o specifičnoj pojavi koja je predmet istraživanja te njezinom kontekstu (arhivska građa, medijski napisi, postojeće stručne i znanstvene analize). Kako se studije slučaja koje smo odabrale bave minulim radom organizacija, izravno promatranje i ispitivanje pojava u vremenu događanja nije bilo moguće. Zato smo nakon preciziranih kriterija za izbor konkretnih studija slučaja nastojale utvrditi uspješnost u ispunjavanju ciljeva koje su definirale organizacije koje su ih i provodile, promatrale smo društvene promjene izazvane djelovanjem OCD, ali i promjene unutar samih organizacija. Pri tome smo koristile arhivsku građu organizacija, polustrukturirani intervjui s ključnim ljudima organizacija koji/e su bili najviše angažirani prilikom osmišljavanja i provedbe programa, medijske napise i materijale kampanja.

Zasigurno bi dobiveni rezultati, a time i interpretacija bili precizniji da su se, primjerice, provodila istraživanja javnog mnijenja nakon provedenih kampanja – time bismo dobili direktniji uvid u utjecaj civilnih kampanja na javnost. Također, studije slučaja bile bi potpunije da je provedeno više intervjua sa samim nositeljima/cama programa, donositeljima/cama odluka i korisnicima/ama usluga. No kako je dijagnostički cilj svih studija slučaja bio prvenstveno što preciznije i utemeljeno na činjenicama opisati djelovanje organizacija civilnog društva tijekom provođenja kampanja, zakonodavnih inicijativa, izvaninstitucionalnog obrazovanja i direktne zaštite ljudskih prava iz perspektive samih organizacija, druge aktere tih kompleksnih interakcija (osim kod zakonodavnih inicijativa) nastojale smo obuhvatiti postojećom građom (primjerice evaluacija programa Centra za mirovne studije u kojoj polaznici ocjenjuju utjecaj programa na osobnoj razini).

Aktivistički cilj svih šest studija slučaja bio je jednostavan – prikazati najbolje prakse OCD kako bi ih same organizacije mogle jasnije predstaviti građanima/kama, podijeliti stečeno iskustvo i osnažiti druge organizacije da koriste uspješne modele u sličnim tipovima djelovanja. Ukratko, željele smo kvalitetne civilne inicijative metodom studije slučaja transformirati u još jedno oruđe javnog angažmana.

2.2. OCD kao akteri *policy* procesa¹²

U suvremenim raspravama o procesima demokratizacije i društvenih reformi sve veći naglasak se stavlja na organizacije civilnog društva (OCD) kojima se pridaje važna uloga u cjelokupnom političkom, društvenom i ekonomskom razvoju. Ta uloga posebno se očituje kroz djelovanje OCD u naglašavanju i artikuliranju određenih društvenih problema i predlaganju njihovih rješenja, zastupanju određenih partikularnih ili općih interesa te posebno kroz sudjelovanje u *policy* procesima. U procesima kreiranja, usvajanja i provedbe javnih politika u društvu OCD se pojavljuju kao akteri, ali i kao su-nositelji provedbe određene politike.

Tako Diamond tvrdi da su OCD „važni u osnaživanju demokracije jer se suprotstavljaju autoritarizmu, provjeravaju državu i čine je odgovornom građanima, predstavljaju interese građana, omogućuju protok informacija, stimuliraju demokratsku participaciju i unaprjeđuju demokratske vrijednosti“ (Diamond prema Kunac, S. 2006: 16). Uz ulogu čuvara i stimulatora demokracije, u moderno vrijeme, a posebno s krizom socijalne države, OCD zauzimaju i važnu ulogu pružatelja javnih (posebice socijalnih) usluga, što se odvija u partnerstvu s vlasti ili kao reakcija na to što države ne zadovoljavaju potrebe građana. U prvom

¹² Dio ovog teksta, suglasnošću i suradnjom autorica, također je objavljen u sklopu uvodnog poglavlja zbornika Sarnavka, Sanja (ur.) (2008). *Putevi i stranputice u zakonodavnom zaštitarstvu: Kako utjecati na donošenje kvalitetnih zakona i njihovu dosljednu primjenu*. Zagreb: B.a.B.e.: 7-8.

slučaju OCD igraju instrumentalnu, a u drugom kompenzacijsku ulogu u provođenju politika i mjera i osiguravanju usluga građanima. Potonje dvije uloge OCD predstavljaju važnu okosnicu u osiguravanju socijalne uključenosti te poticanje odgovornog i kompetentnog građanstva, no u ovom dijelu teksta pažnju usmjeravamo na djelovanje OCD kao neformalnih aktera u *policy* procesu, kada se pojavljuju kao agenti demokratizacije, društvenog razvoja i promocije i zaštite ljudskih prava.

Djelujući kao neformalni akteri, OCD stavljaju određene teme na dnevni red, sudjeluju u formuliranju alternativa i politika, utječu na procese odlučivanja, vrše pritisak za kvalitetniju provedbu te prate i vrednuju njihovu provedbu. Prema Halu K. Colebatchu, osnova sudjelovanja u *policy* procesu za OCD proizlazi iz poretka koji se očituje i u potrebi da se u *policy* procesu kao kolektivnoj akciji «stvari opći temelj na osnovu kojeg se može postići podudarnost» (Colebatch, H. 2004:33), odnosno osigurati da opće ciljeve prihvate svi zainteresirani subjekti. Slijedeći Colebatcha, druga osnova za participaciju OCD je činjenica da se «*policy* ne odnosi isključivo na odlučivanje zasnovano na vlasti, nego se odnosi i na rješavanje problema» (Colebatch, H. 2004:29), pri čemu je ekspertiza preduvjet sudjelovanja.

Najznačajnija aktivnost koju organizacije civilnog društva poduzimaju prilikom utjecanja na proces stavljanja određenih tema na dnevni red ili prilikom donošenja i provođenja političkih programa i mjera jest skup aktivnosti koje najbolje opisuje pojam javnog zagovaranja (*public advocacy*). Pod zagovaranjem najopćenitije podrazumijevamo utjecanje društvenih skupina na oblikovanje socijalnih i političkih ishoda u vlasti i društvu. (Reid, 2000.) Javnim zagovaranjem uvijek se želi intervenirati u stvarnost uvođenjem neke promjene, i to u korist onih koji nemaju moć (ili je imaju nedovoljno).

Prema Elizabeth T. Reed (2000) aktivnosti zagovaranja mogu uključivati edukaciju javnosti i utjecanje na javno mnijenje, građansku akciju i mobilizaciju javnosti, istraživanja kojima se interpretiraju društveni problemi i stvaraju osnove za prijedloge poželjnih rješenja, aktivnosti stavljanja tema na dnevni red i kreiranje javnih politika, pritisak za provedbu ili sudjelovanje u provedbi političkih programa i mjera, praćenje i evaluaciju, te aktivnosti koje se odnose na izborni proces. Razmatrajući zagovaračke aktivnosti s obzirom na usmjerenost djelovanja E. Reid (2000) ukazuje na dvije osnovne vrste zagovaranja: zagovaranje usmjereno na vlast i zagovaranje usmjereno na društvo.

Zagovaranje usmjereno na vlast odnosi se na djelovanje usmjereno na institucije javne vlasti tj. donositelje odluka, koje teži utjecanju na proces donošenja i provođenja politika. S obzirom na institucije vlasti kojima se zagovaranje usmjerava Reid razlikuje *administrativno zagovaranje* (zagovaranje pri izvršnoj vlasti i upravnim jedinicama), *sudsko ili pravno zagovaranje* te *legislativno zagovaranje*. Administrativno zagovaranje se odvija u fazi implementacije politike, a zagovaračke aktivnosti usmjerene na državnu administraciju

odnose se na poticanje kvalitetnije provedbe i eventualne modifikacije politike s obzirom na povratne informacije korisnika. Zakonodavno zagovaranje označava aktivnosti utjecanja na zakonodavstvo i pravnu regulativu. „Zakonodavno zagovaranje jest sudjelovanje pojedinaca, interesnih skupina i drugih organizacija u procesima izrade i donošenja zakona vršenjem kontinuiranog pritiska na tijela nadležna za izradu i donošenje zakona. Za sudjelovanje u ovim postupcima nužno je dobro poznavanje zakonodavnog procesa“ (Sarnavka (ur.), 2008: 12). Sudsko zagovaranje označava djelovanje OCD kroz sudske sporove koji su ponekad posljednja razina utjecaja, posebice kod ostvarenja građanskih i ljudskih prava u situacijama onemogućenog pristupa drugim institucijama (primjerice OCD u Hrvatskoj sve više pišu predstavke za Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu).

Zagovaranje usmjereno na društvo naglašava važnu ulogu OCD u kreiranju javnog mnijenja, postavljanja prioriteta te mobiliziranja glasa i djelovanja građana. Ovo zagovaranje najčešće je povezano s pojmovima socijalna akcija, socijalni pokreti i socijalna promjena. OCD su pokretači razvoja zajedničkih vizija i socijalnih misija te kolektivnog napredovanja ka zajedničkom interesu i vrijednostima. U zagovaračkom djelovanju usmjerenom na društvo OCD analiziraju, interpretiraju i prenose informacije u društvu i time stvaraju kontekst za vladine programe i mjere. Ovaj oblik zagovaranja se najčešće provodi kroz javne i medijske kampanje, programe informiranja i edukacije, publiciranje, tiskovne konferencije, a ponekad može uključivati i mobilizaciju masa kroz proteste ili demonstracije. Stoga njegovom glavnom točkom pristupa možemo smatrati medije, ali donekle i izravne kontakte s građanima.

U Hrvatskoj (kao i drugim tranzicijskim zemljama) prema očekivanjima razvojnih agencija i drugih donatora od početka 90-ih OCD su najprije trebali kroz zagovaračko djelovanje biti izvor pritiska na donositelje odluka i iniciranja reformi na državnoj razini, s jedne strane, i djelovati kao nositelji važnih socijalnih promjena i aktivnosti informiranja i mobiliziranja javnosti, s druge strane. Imajući na umu važnu ulogu OCD u Hrvatskoj kao nositelja zagovaranja usmjerenih na vlast i na društvo, u nastavku prikazujemo četiri studije slučaja kojima se opisuju konkretne zagovaračke aktivnosti OCD u razdoblju od 2000. do 2006. godine.

Vodeći se klasifikacijom zagovaračkog djelovanja OCD E. Reid, u nastavku opisujuemo dva *policy* procesa u Hrvatskoj u kojima je dominiralo zagovaranje usmjereno na vlast (ali su bili prisuti i elementi zagovaranju usmjerenog na društvo). Tako prikazujemo ulogu OCD u *policy* fazama Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI) i Zakona o ravnopravnosti spolova (ZORS). Želeći slikovito i na konkretnim primjerima prikazati i praksu zagovaranja dominantno usmjerenog na društvo (ali i s prisutnim elementima zagovaranja usmjerenog na vlast), donosimo pregled dviju medijskih kampanja OCD, kampanje koju provodi Grupa za

ženska ljudska prava B.aB.e. «16 dana aktivizma» u razdoblju od 2000. do 2004. godine i izbornih kampanja GONG-a u razdoblju od 2000. do 2005. godine.

ZPPI i ZORS odabrali smo s obzirom na važnu demokratizacijsku ulogu tih zakona, čime se pojačava uloga OCD u njihovom donošenju i provođenju. Oba zakona je moguće smisljeno razumjeti jedino ako se gledaju kroz prizmu demokracije – kao posljedicu procesa demokratizacije, ali i kao novi impuls konsolidacije demokracije. Iz perspektive *policy* znanosti ZPPI i ZORS ne možemo klasificirati kao zakone koji dominantno pripadaju u neku od „klasičnih“ posebnih politika, poput zdravstvene, kulturne ili obrazovne, već se odnose na značenje pojma *policy* koje „... može označavati široku orijentaciju (‘u nas je na djelu politika otvorenosti vlade’)...“ (Colebatch, 2004:10). ZPPI i ZORS promoviraju široko načelo transparentne vlasti i antidiskriminaciju, pa ih možemo promatrati kao podlogu za mnoge specifične politike, ali i općenito kao načela kojima se trebamo voditi u kreiranju javnih politika u demokratskom sustavu. Stoga je aktivno uključivanje organizacija civilnog društva u postavljanje zakona najprije kao teme na dnevni red, preko lobiranja tijekom procesa formulacije i donošenja zakona do praćenja i implementacije, dobar primjer kako civilno društvo (kroz mreže i inicijative) osnažuje demokraciju jačajući odgovornost države prema građanima.

Kampanje OCD koje u nastavku prikazujemo, kao što smo već navele, odabrane su na osnovi rezultata prikazanih u knjizi *Vrijednost vrednota: civilno društvo i hrvatska demokratizacija* (Kunac, 2006). Kao zagovaranje usmjereno na društvo, civilne kampanje za glavne točke pristupa u djelovanju na javno mnijenje (i posredno na donositelje odluka) mogu koristiti izravne kontakte s građanima i medije. Tako su “neke civilne kampanje više usmjerene na direktno mobiliziranje građana i javne akcije koje mediji prate (potpisivanje peticija, demonstracije, ulične akcije), dok su druge kampanje upravo medijske kampanje i većina aktivnosti je usmjerena na medijsku produkciju (spotovi, jinglovi, različite medijske emisije, plakati.)” (Kunac, S. 2006: 70)

Kampanjom “16 dana aktivizma” ženske nevladine organizacije nastoje senzibilizirati javnost i promijeniti odnos kako javnosti, tako i donositelja odluka prema nasilju nad ženama. GONG-ove izborne kampanje usmjerene su na edukaciju i informiranje građana o izbornom procesu i izbornim pravima, mobilizaciju građana za promatranje cjelokupnog izbornog procesa te izvještavanje o njegovom tijeku. Za obje kampanje možemo reći da su dio aktivnosti zagovaranja usmjerenog na društvo jer se, osim primarnim ciljanim skupinama (primjerice, GONG budućim zainteresiranim promatračima izbornog procesa ili “16 dana aktivizma” ženama žrtvama nasilja), obraćaju i široj javnosti.

2.3. Uloga NVO-a u različitim *policy* fazama zakona o pravu na pristup informacijama - studija slučaja 1

Anka Kekez

2.3.1. Uvod

Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI) predstavlja važan demokratizacijski zakon i uloga OCD u njegovom donošenju krajem 2003. godine i u njegovom provođenju iznimno je važna. Osnova OCD za djelovanje na zagovaranju ZPPI proizlazi iz važnog građanskog uvjerenja da je vlast u demokraciji javna stvar, jer je proizašla iz volje naroda i zato mora biti u stalnoj vezi s narodom. Osim toga, njena glavna funkcija jest da radi za dobrobit naroda, ali je i u „tehničkom“ smislu plaćena od njega. Upravo zato narod mora imati slobodan uvid u sve javno, te time postaje i faktor kontrole, što je iznimno važno za uspješno i transparentno upravljanje.

Policy studija o ZPPI-u nastala je tijekom 2007. u sklopu projekta „Učimo sa zajednicom - Uvođenje metode *service-learning* u formalno obrazovanje kao inovativne metode učenja u praksi za korist zajednice“ u kojem je DIM u partnerstvu s Fakultetom političkih znanosti (FPZG), između ostalog, proveo dubinsku analizu *policy* procesa ZPPI-a koja je objavljena u publikaciji *Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj – primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti* (Petek i Kekez, 2007).

U ovoj studiji slučaja koristimo nalaze analize DIM-a i FPZG-a fokusirajući se isključivo na ulogu neformalnih aktera i OCD-a u različitim *policy* fazama legislativnog zagovaranja za ZPPI. Prikazat ćemo pregled neformalnih aktera te politike s naglaskom na OCD te opis njihove uloge u svim *policy* fazama ZPPI-a kroz različite interpretativne okvire.

2.3.2. Osnove za zagovaranje prava na pristup informacijama koje su koristili OCD-i

U svrhu pojašnjavanja značaja ZPPI-a, u *policy* studiji DIM-a i FPZG-a kao i u ovoj studiji slučaja koriste se tri interpretativna okvira unutar kojih je moguće definirati koje probleme ZPPI-om treba riješiti, odnosno koje se ciljeve teži ostvariti. To su: „ljudsko pravo“; „reforma javne uprave“, s dvama pod-okvirima „dobro

upravljanje / europski upravni prostor“ i „antikorupcijska politika“, te „informacijska politika“ . „Ustav RH jamči pravo na pristup informacijama samo novinarima, iako se, s jedne strane, radi o univerzalnom ljudskom pravu koje treba štiti ustavna država, a s druge strane, o omogućavanju pristupa osnovnom resursu u informacijskom društvu. Ta dva problema čine osnovu dvaju glavnih okvira – „ljudsko pravo“ te „informacijska politika“. „Reforma javne uprave“, postavljena kao treći okvir, usko je vezana uz okvir „ljudsko pravo“, jer se radi o shvaćanju prava na pristup informacijama u širem i užem smislu (o „biti demokracije“ i „načelu funkcioniranja demokracije“), odnosno o dvjema različitim razinama apstrakcije u strukturi *policy* argumentacije za donošenje ZPPI-a“ (Petek i Kekez, 2007: 15). Prva razina se odnosi na načelna pitanja ideološkog izbora, tj. na fundamentalne ideale i vrijednosti (kao što je demokracija), a druga na pitanja funkcioniranja sustava, djelovanje administracije na ostvarenju *policy* ciljeva (pitanje otvorenosti javne uprave). Pojašnjenje dvaju okvira kao dviju razina šire argumentacije kroz reformu javne uprave omogućava i specifičnije određenje ove, za ZPPI u hrvatskom kontekstu bitne argumentacije prema kojoj se reforma javne uprave može razumjeti kroz koncept «dobrog upravljanja i europskog upravnog prostora» - kao normativan i načelan koncept funkcioniranja javne uprave, te kroz antikorupcijsku politiku - kao mjera poboljšanja postojećeg funkcioniranja javne uprave u Hrvatskoj.

2.3.3. OCD-i kao akteri *policy* procesa ZPPI-a

Za potrebe ove studije u prikazu aktera koji su sudjelovali u *policy* procesu vezanom uz ZPPI, pozornost smo fokusirali na skupinu neformalnih aktera u koju spadaju organizacije civilnog društva, eksperti, mediji, političke stranke i pojedinci, i to ne samo zato što je ova grupacija aktera odigrala važnu ulogu u različitim *policy* fazama vezanima za ZPPI, već i stoga što nas je primarno zanimao utjecaj neformalnih aktera u ovom *policy* procesu. Pri razmatranju uloge aktera važno je imati na umu da svi akteri u *policy* procesu (formalni i neformalni) ne djeluju u vakuumu, već na različite načine strukturiraju svoje međusobne odnose. Akteri imaju različite ciljeve i interese, ali i mnoge sličnosti, pa su i u konfliktu, no i međusobno surađuju, a njihova interakcija čini vodoravnu dimenziju *policy*ja. (Colebatch, 2004).

Organizacije civilnog društva (OCD) su, prema riječima svih aktera s kojima smo razgovarali analizirajući *policy* proces¹³, „najzaslužnije za postavljanje pitanja zakonske regulacije prava na pristup informacijama na dnevni red. Tijekom veljače 2003. godine okupila se Koalicija od 15 nevladinih organizacija (B.a.B.e, Centar

¹³ U analizi DIM-a i FPZG-a tijekom 2007. godine razgovarali smo s više od 20-ak aktera koji su formalno ili neformalno sudjelovali u fazama donošenja, ali i provođenja ZPPI-a. Detaljan popis aktera s kojima smo razgovarali kao i obuhvatan pregled svih uključenih aktera u politiku prava na pristup informacijama nalazi se u publikaciji DIM-a (Petek i Kekez, 2007) posvećenoj isključivo ZPPI-u.

za civilne inicijative, Centar za mirovne studije, Centar za ljudska prava, Europski pokret, Građanski odbor za ljudska prava, Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava, Hrvatsko knjižničarsko društvo, Hrvatsko novinarsko društvo, Hrvatski pravni savez, Hrvatska udruga za zaštitu potrošača, Koalicija za promociju i zaštitu ljudskih prava, Hrvatska udruga za promicanje prava pacijenata, Transparency International Hrvatska, Zelena akcija), a naknadno su se pridružile još četiri (Potrošač, Centar za neovisno novinarstvo, Eko Kvarner i Klub novinara). Udruge su potpisale Deklaraciju „Javnost ima pravo znati“ u kojoj obrazlažu zašto RH treba donijeti ZPPI, te pozivaju hrvatsku vlast da to i učini.“ (Petek i Kekez, 2007: 31)

Dominantni NVO-i u Koaliciji bili su Transparency International Hrvatska (TIH) i Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava (HHO). Kao jedna od najvećih i najstarijih nevladinih organizacija u RH, HHO je članica Međunarodne helsinške federacije za ljudska prava i, kako se sama opisuje, neovisna udruga hrvatskih građana, utemeljena u cilju zaštite i promicanja ljudskih prava.¹⁴ HHO je pokrenuo praksu obilježavanja 28. rujna, međunarodnog dana „Građani imaju pravo znati“, kako bi se s ovim pitanjem upoznao i širi krug zainteresiranih. HHO se još prije potpisivanja Deklaracije povezao i s međunarodnom nevladinom organizacijom Article19, kao i sa značajnom udrugom iz Bugarske koja se bavi razvojem ovog prava te je u sklopu kampanje organizirao i dvodnevni seminar pod pokroviteljstvom Vijeća Europe.

Transparency International Hrvatska jedan je od 80 ogranaka ove globalne organizacije koja se bori protiv korupcije, što pokazuje i njegovo samodefiniranje. TIH sebe definira kao nevladina organizacija posvećena povećanju vladine odgovornosti i suzbijanju međunarodne i nacionalne korupcije.¹⁵ TIH je u listopadu 2002. pokrenuo projekt „Regulacija prava na informaciju“ s ciljem uobličjenja teksta zakona, te je za to dobio financijsku potporu Instituta otvoreno društvo.

„Međutim, važno je uočiti kako uloga ovih dviju udruga nije samo u postavljanju ovog političkog pitanja na dnevni red i njegove formulacije u obliku nacrtu Zakona. Naime, nakon što je Zakon donesen, bilo je jasno da on ima i mnoge nedostatke, te je stoga TIH vrlo brzo ponudio prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-a.¹⁶ Nadalje, obje udruge kontinuirano provode monitoring i evaluaciju zakona, slanjem upita tijelima javne vlasti, ali i bilježenjem pojedinačnih slučajeva u kojima je to pravo uskraćeno, te pružaju pomoć takvim građanima. HHO je organizirao i niz edukacijskih seminara za državne službenike s ciljem poticanja bolje provedbe zakona. Iz navedenoga je vidljivo kako donošenjem Zakona nije prestala

14 v. www.hho.hr, www.gradjani-imaju-pravo-znati.hho.hr, pregledano veljača 2007.

15 v. www.transparency.hr, pregledano veljača 2007.

16 *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama*. www.transparency.hr, pregledano: veljača 2007

aktivnost ovih dviju vodećih udruga Koalicije i kako za njih borba za pravo na pristup informacijama i dalje aktivno traje“ (Petek i Kekez, 2007 : 34).

Važnu ulogu u stavljanju teme prava na pristup informacijama na dnevni red imala je i nevladina udruga Partnerstvo za društveni razvoj (PSD), koja nije bila članica Koalicije NVO-a, a koja je s predstavnicima šest parlamentarnih stranaka – Vesna Škare-Ožbolt (DC), Đurđa Adlešić (HSLs), Damir Kajin (IDS), Jozo Radoš (Libra), Zlatko Kramarić (LS) i Tonči Tadić (HSP) – potpisala Povelju o suradnji za borbu protiv korupcije s ciljem da se realizira Antikorupcijski plan udruge.¹⁷ Time je osnovano i neformalno Vijeće saborskih zastupnika za borbu protiv korupcije, a zastupnici su se obvezali izraditi 6 antikorupcijskih zakona do 10. lipnja 2003. Među njima je bio i Zakon o pravu na pristup informacijama, a obvezu izrade je preuzeo Jozo Radoš, kojemu je, prema njegovim vlastitim riječima, upravo Povelja bila inicijativa da se uključi u politiku prava na pristup informacijama.¹⁸ PSD je, kako se ističe na njihovim internetskim stranicama, nevladina i neprofitna udruga proistekla iz nekadašnjeg Međunarodnog centra za pomoć, komunikaciju i odnose, koji je djelovao od 1993. do 1999. godine. Od samog početka svojeg djelovanja, udruga se posvetila izgradnji mira, razvoju civilnog društva i promoviranju demokracije na području jugoistočne Europe.¹⁹ No, antikorupcijski program je najznačajnija djelatnost udruge od 2000., a PSD je izrazito aktivan u fazama postavljanja tog pitanja na dnevni red i u formulaciji, no nakon donošenja ZPPI-a „nestaje“ iz *policy* procesa. U razdoblju nakon donošenja ZPPI-a važnu ulogu zauzima još jedan neformalni akter iz skupine nevladinih organizacija – GONG. GONG je nestranačka udruga građana utemeljena 1997. radi poticanja građana na aktivnije sudjelovanje u političkim procesima.²⁰ GONG je aktivan u poticanju i praćenju implementacije ZPPI-a, te u procesu informiranja građana i podizanju svijesti o važnosti i prednostima prava na pristup informacijama (Petek i Kekez, 2007).

2.3.4. Uloga međunarodnih nevladinih organizacija

U *policy* procesu vezanom uz ZPPI, utjecajna je bila i međunarodna nevladina organizacija Article19, koja se bavi slobodom izražavanja i informacija – lobira, izrađuje tipske zakone, provodi monitoring, te upućuje kritike i preporuke za usavršavanje zakonodavnih praksi u različitim državama. Ta je organizacija napisala osvrt na Deklaraciju „Javnost ima pravo znati“, u kojoj je dala neke preporuke i smjernice, te je indirektno

¹⁷ v. Izvor: *Šest stranaka potpisalo antikorupcijsku povelju*. Glas Istre: 12.04.2003.

¹⁸ Jozo Radoš se posebno osvrnuo na potpisivanje antikorupcijske povelje tijekom svog izlaganja na FPZG, 08.03.2007.

¹⁹ Izvor: www.psd.hr/homeHtm.htm

²⁰ Izvor: www.gong.hr

pomogla i u fazi formulacije svojim iskustvom i tipskim zakonom. Milena Gogić iz HHO-a potvrdila je kako su se hrvatski NVO-i konzultirali s Article19 u vođenju kampanje za ZPPI.²¹

2.3.5. Kronologija postavljanja ZPPI-a na dnevni red

Kronološki prikaz postavljanja ZPPI-a na dnevni red u *policy* analizi DIM-a i FPZG-a rekonstruiran je prema dostupnim dokumentima²², i proteže se od početka kampanje za ZPPI do njegovog donošenja.

Postavljanje pitanja o donošenju ZPPI-a može se uočiti u radu NVO-a još 2000. godine. No, ova studija slučaja kao „službeni“ početak intenzivnije zagovaračke kampanje za ZPPI uzima 24. veljače 2003, kada je Koalicija NVO potpisala i javnosti predstavila Deklaraciju „Javnost ima pravo znati“.²³ Već u travnju međunarodna nevladina organizacija Article19 izdaje svoj komentar na Deklaraciju hrvatskih udruga o pravu na pristup informacijama.²⁴ Od 20. do 22. ožujka u Zagrebu je održana regionalna konferencija o dostupnosti informacija „Pravo na informaciju u jugoistočnoj Europi“, u svrhu poticanja hrvatskih vlasti na donošenje Zakona, pod pokroviteljstvom OESS-a, Open Society Justice Initiative, Article19, te predstavnika Vijeća Europe, NATO-a i Privacy Internationala.

Nezavisno od ove regionalne inicijative, gotovo u isto vrijeme, 11. travnja 2003., saborski zastupnici potpisali su Povelju o suradnji s PSD-om u cilju realizacije Antikorupcijskog programa te udruge i svaki od njih obvezao se da će do 10. lipnja 2003. godine izraditi određeni zakonski prijedlog, a među njima je bio i Jozo Radoš. Jozo Radoš je svoj prijedlog zakonskog teksta uputio u saborsku proceduru upravo 10. lipnja.²⁵ Vlada je, na sjednici 28. kolovoza 2003., podržala donošenje zakona kojim će se regulirati pravo na pristup informacijama predlagatelja Joze Radoša, uz napomenu da je u pripremi i Vladin Nacrt prijedloga zakona; u pripremi sudjeluju i predstavnici civilnog društva, a njegovo je donošenje i obveza iz Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije. Vlada je ustvrdila da ima određene primjedbe i prijedloge vezane uz pojedina rješenja iz Radoševog prijedloga, te ga je stoga pozvala da se uključi u rad na izradi Nacrta koji priprema Vlada.²⁶ Vladin prijedlog zakona stigao je u saborsku proceduru 26. rujna 2003.²⁷ Nakon što je

21 Milena Gogić, voditeljica programa HHO-a koji se odnosio na pravo na pristup informacijama, također je 29.03.2007 gostovala na FPZG. Tom prilikom se osvrnula na procese zagovaranja i lobiranja u donošenju ZPPI-a.

22 Detaljan popis dokumenata, publikacija i literature koji su konzultirani u analizi DIM-a i FPZG-a može se vidjeti u DIM-ovoj publikaciji

23 Deklaracija „Javnost ima pravo znati“. www.transparency.hr. pregledano: veljača 2007.

24 Note on the Croatian NGO Joint Statement on The Public's Right to Know by Article 19. www.article19.org. Pregledano : ožujak 2007.

25 Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama zastupnika Joze Radoša. (10.06.2003). Zagreb: Hrvatski sabor.

26 www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2003/60_sjednica_vlade_republike_hrvatske, pregledano: ožujak 2007.

27 Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona. (26.09.2003). Zagreb: Hrvatski sabor.

Vladin prijedlog Zakona poslan u Sabor kroz hitnu proceduru, Jozo Radoš je povukao svoj zakonski prijedlog.

2.3.6. Formulacija i odlučivanje

Kako se *policy* analiza prava na pristup informacijama DIM-a i FPZG-a odnosila primarno na donošenje i primjenu ZPPI-a, zakona kojim se to pravo normira, u analizi alternativa razmatrani su različiti prijedlozi zakonskog teksta. Stoga ključne aktere faze formulacije dominantno čine eksperti pravnčkog usmjerenja koji su pripremali prijedloge zakona. Postojala su tri prijedloga Zakona – Vlade RH, saborskog zastupnika Joze Radoša, te onaj Koalicije NVO-a. Budući da po Ustavu RH, članak 84, „... pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Hrvatskog sabora, te Vlada RH“, možemo zapravo govoriti samo o dvjema formalnim alternativnim verzijama, jer Koalicija nevladinih organizacija nije ovlaštena predlagatelj Zakona, te njihov prijedlog nije mogao ući u saborsku proceduru.

Koalicija NVO-a je prva pripremila nacrt zakonskog teksta, u sklopu posebnog projekta TIH-a kojemu je osnovna svrha bila upravo izrada Zakona. Voditelj projekta bio je Đorđe Gardašević, koji je s Viktorom Gotovcem, pod mentorstvom Josipa Kregara, napisao prijedlog ZPPI-a. U izradi, kako je i Kregar²⁸ napomenuo, vodili su se tipskim zakonom međunarodne nevladine organizacije Article19. Navedeni tipski zakon prikazuje potrebnu strukturu, pojmove, pravna načela, procedure i institute, i služi kao pomoć u izradi vlastitih zakonskih regulativa za zemlje koje ga još nemaju. Jozo Radoš je svoj prijedlog zakona²⁹ uputio u saborsku proceduru 10. lipnja 2003., dakle, u roku prema „ugovoru“ koji je potpisao s PSD-om. Vladin prijedlog³⁰, koje je ujedno bio i konačni prijedlog ZPPI-a, u saborsku proceduru je stigao 26. rujna 2003.

Neke od zanimljivih razlika između prijedloga su slijedeće. „Prijedlog OCD³¹ dugoročni cilj postavlja šire, u smislu ne samo ostvarenja prava na pristup informacijama (kao Vladin), već dodaje da se to pravo uređuje radi osiguranja slobodnog i demokratskog društva (iz okvira „ljudsko pravo“), te transparentnog i otvorenog sustava vlasti (iz okvira „reforma javne uprave“). Za razliku i od Radoševog i prijedloga Koalicije NVO-a, Vladin prijedlog ne sadrži načelo razmjernosti, test javnog interesa, te načela pravodobnosti i opširnosti informacija.“ (Petek i Kekez, 2007 : 58).

28 Josip Kregar se u izlaganju 15. 03. 2007. na FPZG-u osvrnuo na procese lobiranja ZPPI, ali i izrade prijedloga Zakona.

29 Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama zastupnika Joze Radoša. (10.06.2003). Zagreb: Hrvatski sabor.

30 Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona. (26.09.2003). Zagreb: Hrvatski sabor.

31 Zakonski prijedlog Koalicije OCD-a u tijeku DIM-ovog i FPZG-ovog istraživanja uspjeli smo dobiti samo u formi e-maila Milene Gogić (HHO) Jozi Radošu, od 21.05.2003, i taj tekst je poslužio kao predložak za analizu zakonskih prijedloga.

Organizacije civilnog društva i Radoš u svojim prijedlozima predviđaju donošenje upravnih akata (rješenja) i u slučaju prihvatanja i odbijanja pojedinačnog zahtjeva za informaciju, dok Vladin to predviđa samo u slučaju odbijanja. Nadzor nad provođenjem zakona OCD i Radoš namjenjuju upravnoj inspekciji, a Vlada tijelu nadležnom za opću upravu. Također, i Radoš i OCD predviđaju naknadu štete ovlašteniku, u slučaju da mu je informacija neopravdano uskraćena, dok tog rješenja u Vladinu prijedlogu nema. U kaznenim odredbama Vlada je nešto stroža. Za slučajeve uništenja ili oštećenja informacije u namjeri da je se učini nedostupnom predviđa i kaznu zatvora do šest mjeseci za odgovornu osobu, dok Radoš i OCD predlažu samo propisivanje stegovnog postupka. Niti jedan prijedlog ne predviđa uspostavljanje institucije Povjerenika za informacije.

Zaključno, zanimljivo je napomenuti da su zakonski prijedlozi Vlade i Koalicije OCD vrlo slični. Primjerice, imaju vrlo sličan slijed članaka, te njihove naslove, a u nekim dijelovima i gotovo identične članke (poput onih o definiranju osnovnih pojmova, o izuzecima od prava na pristup informacijama, o načinima ostvarivanja prava na pristup informacijama, o dopuni i ispravku informacije, o žalbi i upravnom sporu, službeniku za informiranje).

Prikaz formuliranja alternativa u smislu kreiranja zakonskih tekstova, a zatim detalja vezanih uz donošenje Zakona u Saboru, pokazuje da se, nakon faze postavljanja danog političkog pitanja na dnevni red, kojom su dominirale OCD, broj aktera u procesu smanjuje (primjerice, gotovo su beznačajni mediji ili pojedinci). Iako su OCD-i imali utjecaja jer su uspjeli zadobiti pažnju određenih saborskih zastupnika i klubova zastupnika, kojima su bili savjetnici i u izradi zakonskih prijedloga i u izradi amandmana, njihov utjecaj na kreiranje ove politike postaje neizravan. S druge strane, iako se Vlada naknadno uključuje u proces, njezin utjecaj u ovim fazama značajno raste. Pa, usprkos tome što je očito da je Vladin prijedlog zakona nastao prema predlošku OCD-og, svi elementi koje Vlada nije htjela uključiti u Zakon zaista su i ostali isključeni (Petek i Kekez, 2007).

Nakon što su 7. listopada održane rasprava saborskog Odbora za europske integracije i Odbora za zakonodavstvo, koji je ustanovio usklađenost Vladinog prijedloga s pravnom stečevinom EU i Ustavom RH, i nakon što je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav održao raspravu 9. listopada i većinom glasova podržao donošenje Zakona, 15. listopada usvojen je ZPPI.

2.3.7. Implementacija, monitoring i evaluacija

ZPPI tijela javne vlasti provode od 2004. godine, a važnu ulogu u koordinaciji provedbe ima izvršno tijelo Središnji državni ured za upravu, koje nadzire i potiče provedbu na središnjoj i lokanoj razini. Uspješnost

provedbe ipak ponajviše ovisi o svakom pojedinom tijelu javne vlasti, kojemu je dužnost primjenjivati dva osnovna instrumenata ZPPI-a i osigurati preduvjete za primjenu tih mehanizama. U četiri godine provođenja ZPPI-a kao glavni problemi provedbe pokazali su se nerealna procjena financijskih troškova, kašnjenja u donošenju provedbenih propisa, manjak pažnje usmjeren na razvoj ljudskih resursa, preklapanje koordinacije i nadzora, te nerazrađeni monitoring.

U fazi provedbe ZPPI-a, OCD-i i dalje imaju važnu ulogu te s jedne strane pružaju potporu formalnim akterima, tijelima javne vlasti, u ostvarenju pretpostavki za provedbu odredbi ZPPI-a, a s druge strane vrše pritisak na tijela javne vlasti za provođenje ZPPI-a kao i za osiguravanje usklađenosti s drugom regulativom. Tijekom 2005. i 2006. godine HHO je pružao potporu Središnjem državnom uredu za upravu u organizaciji dvaju seminara za službenike za informiranje u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika. Na seminarima je, prema Izvješću o provedbi ZPPI-a 2005., sudjelovalo 43 službenika, a 2006. 50 službenika. Uz obrađivanje tema etike javne uprave, prava na pristup informacijama, načela dobre vladavine, prakse Upravnog suda vezano uz ZPPI, bile su organizirane i radionice na kojima su obrađivani konkretni zahtjevi za informacije.

Organizacije civilnog društva su u ožujku 2007. godine upozoravale na problematičnost prijedloga Zakona o tajnosti podataka (ZTP) i u njemu sadržanu opasnost zatvaranja državnih tijela te tijela javnih ovlasti u odnosu na građane. Tako je GONG zastupnicima Hrvatskog sabora uputio primjedbe koje su se odnosile na definiciju tajnosti i stupnjevanje tajnosti, preširok krug ovlaštenika koji klasificiraju podatke, nedostatak sustavne kontrole mogućih zlouporaba u prijedlogu ZTP-a. U srpnju 2007. u saborsku proceduru je upućen izmijenjen i poboljšan prijedlog Zakona o tajnosti podataka koji je i usvojen, no i dalje je ostalo problematično tretiranje tajnosti kao pravila. Tražeći odgodu stupanja na snagu Zakona o tajnosti podataka, GONG donositelje odluka i javnost upozorava na potrebu izmjena ZPPI-a kojima bi se uvelo nezavisno tijelo za provedbu testa javnog interesa i testa razmjernosti jer se usvajanjem ovog ZTP-a bez usvajanja izmjena ZPPI-a dovodi u pitanje pristup građana informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti i kontrola javnosti nad procesima u državi.

U praksi monitoringa i evaluacije provedbe ZPPI-a, osim formalnih aktera kao što je Središnji državni ured za upravu, važnu ulogu igraju i neformalni akteri – nevladine organizacije, posebno HHO, GONG, PSD i TIH. Oni i sami šalju upite tijelima javne vlasti, bilježe pojedinačne slučajeve kršenja zakona, objavljuju nezavisne izvještaje o kvaliteti provedbe Zakona, te predlažu njegova poboljšanja. Određeni monitoring provodi i Europska komisija, koja se u svom Izvješću, uvidjevši žestoke kritike NVO-a i tiska zbog davanja preširoke i nejasne definicije tajnosti podataka, istaknula da je potrebno „... oprezno pronaći ravnotežu

između interesa javnosti za informiranje i zaštite nacionalne sigurnosti.³²

Veliko ograničenje u službenom monitoringu SDUU-a predstavlja manjak unaprijed definiranih pokazatelja provedbe i prevelik naglasak na prikupljanju i obradi kvantitativnih podataka, što dovodi do nesuglasja s neslužbenim monitoringom OCD-a. Središnji državni ured za upravu u svojim izvještajima, kao ocjenu stanja provedbe Zakona, navodi da se Zakon iz godine u godinu sve bolje primjenjuje i kako je stanje provedbe zadovoljavajuće. S druge strane, OCD-i imaju suprotno mišljenje i smatraju kako implementacija Zakona nije na zadovoljavajućoj razini. Nesuglasju u evaluacijskom izvještavanju različitih aktera pridonosi i velika nepodudarnost istraživanja OCD-a s izvještajima Ureda po pitanju postotaka (ne)odgovorenih zahtjeva za informacije. Tako je, primjerice, prema izvješću Središnjeg državnog ureda u 2005. bilo preko 99 posto riješenih zahtjeva.³³ No, primjerice, HHO je, samostalno provodeći monitoring (upućivanjem zahtjeva tijelima javne vlasti) iste godine izvijestio o 49 posto zahtjeva koji su dobili zadovoljavajuće odgovore, a GONG o 56% pravodobnih odgovora na zahtjeve.³⁴ U 2006. godini, prema Središnjem državnom uredu postotak riješenih zahtjeva ostao je iznad 90, točnije 95 posto, a prema GONG-ovom monitoringu riješeno je bilo samo 49 posto upućenih zahtjeva.³⁵ Možda su baš njihovi zahtjevi bili u onih nesretnih 5 posto!

2.3.8. OCD-i kao inicijatori *policy* promjene

Zakon o pravu na pristup informacijama predstavlja *policy* promjenu u Hrvatskoj za čije je donošenje inicijativa došla iz organizacija civilnog društva koje su dobro procijenile i iskoristile prilike za promjenu. Prema Kingdonu, postoje tri tijeka (*streams*) – politički, problemski i *policy* tijek, koji se najčešće odvijaju zasebno, no kada se spoje, otvara se prilika za promjenu. (Howlett i Ramesh, 1995)

„U vrijeme kada je ZPPI prelazio na politička agenda poklopili su se problemski i *policy* tijek. Organizacije civilnog društva su u svojem djelovanju nailazile na poteškoće u dolaženju do informacija i dokumenata kojima su raspolagala tijela javne vlasti te su upozoravale na probleme netransparentnosti. Istovremeno se na međunarodnom nivou sve više naglašavalo pitanje odgovornosti vlasti građanima kao i potreba

32 Radni dokument Komisije Europskih zajednica. *Izvrješće o napretku Hrvatske za 2006. godinu*: 8.

33 *Izvrješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2005. godinu*. www.vlada.hr, pregledano: veljača 2007

34 *Istraživanje 2005. - primjena zakona o pravu na pristup informacijama*. HHO. www.hho.hr. i *Istraživanje o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama* (prosinac 2005- srpanj 2006). GONG. www.gong.hr. pregledano : svibanj 2007

35 *Izvrješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2006. godinu*. www.vlada.hr. i *Istraživanje GONG-a o implementaciji Zakona o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj za 2006. godinu*. Materijal s okruglog stola „Implementacija Zakona o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj. Zagreb, Hrvatski sabor, 23.04.2007.

sudjelovanja javnosti u odlučivanju. Koncept dobrog upravljanja koji potiče Europska unija postajao je sve važniji argument u reformi javne uprave u Hrvatskoj.“ (Petek i Kekez, 2007: 53)

Zatim se stvorila i ključna prilika za prijelaz problema na institucionalni dnevni red, kada se s problemskim i *policy* tijekom preklapio i politički tijek. Naime, razdoblje od 1999. do 2003. obilježeno je zakonskim reguliranjem prava na pristup informacijama u većini europskih zemalja, a posebice u zemljama istočne i jugoistočne Europe. Vijeće Europe donijelo je Rezoluciju o dostupnosti službenih informacija (R(2002)2), koja poziva države članice da omoguće širok pristup službenim dokumentima na temelju jednakosti i prema jasnim pravilima. Time je otvorena mogućnost lobiranja kod Vlade, koja je među svoje centralne vrijednosti bila postavila upravo otvaranje Hrvatske europskim procesima, te prihvatanje europskih standarda i normi. Pogodnom političkom trenutku pridonijela je i činjenica skorih parlamentarnih izbora i početak izborne kampanje.

No, kako bi problem zbilja došao na institucionalni i odlučivački dnevni red bilo je potrebno iskoristiti stvorene prilike i stvoriti bazu podrške i političke moći u zalaganju i lobiranju za donošenje ZPPI-a. Tako su hrvatski OCD-i stvorili koaliciju za zagovaranje (*advocacy coalition*), u okviru koje su artikulirali problem, pokušali zadobiti potporu medija i pozornost te su, direktnim lobiranjem prema članovima Vlade i zastupnicima, uspjeli stvoriti dovoljan pritisak da problem bude prepoznat kao bitan za rješavanje. Iako je rješenje možda manjkavo, ipak je došlo do toga da Vlada riješi problem.

2.4. Uloga OCD u različitim *policy* fazama Zakona o ravnopravnosti spolova – studija slučaja 2

Suzana Kunac

2.4.1. Uvod

Zakon o ravnopravnosti spolova predstavlja važan demokratizacijski zakon i uloga OCD u njegovom donošenju sredinom 2003. godine te njegovom provođenju iznimno je važna. Osnova OCD za djelovanje na zagovaranju ZORS-a proizlazi iz građanskog uvjerenja da iako žene čine više od polovine ukupnog stanovništva zemlje, one ne sudjeluju u uravnoteženom omjeru u procesima donošenja političkih odluka niti su im jednako dostupne mogućnosti za puno sudjelovanje u mnogim drugim područjima društvenog života, zbog različitih oblika socijalnih, političkih i ekonomskih prepreka s kojima se susreću. Najvažniji pokazatelji neravnopravnosti žena u hrvatskom društvu i dalje su sadržani u njihovom natpolovičnom udjelu u ukupnom broju nezaposlenih osoba³⁶, različitim oblicima diskriminacije pri zapošljavanju i profesionalnom napredovanju, podzastupljenosti u procesu donošenja političkih odluka te učestalosti obiteljskog nasilja nad ženama. Provedena istraživanja pokazuju da žene u prosjeku imaju 20% manju plaću od muškaraca.³⁷ Nadalje, žene su i dalje podzastupljene u obnašanju vlasti na nacionalnoj i lokalnoj razini, a zamjetno je manji i udio žena u lokalnim predstavničkim i izvršnim tijelima³⁸ u odnosu na njihovu zastupljenost u Hrvatskom saboru³⁹ i Vladi Republike Hrvatske. Najteži oblici kršenja ženskih ljudskih prava sadržani su u različitim oblicima nasilja nad ženama, uključujući obiteljsko nasilje, trgovanje ženama i iskorištavanje žena radi prostitucije.

Prema svim gore navedenim trendovima hrvatsko društvo je izrazito patrijarhalno, čemu je prema Tomić-

³⁶ Stopa zaposlenosti žena u RH znatno je niža od stope zaposlenosti muškaraca (45,%).

³⁷ Prema službenim podacima Državnog zavoda za statistiku RH za 2004. godinu postotni udio plaća za žene u plaćama muškaraca iznosio je 89,5, ili 456 kuna manje od prosječne plaće muškaraca (prosječna neto plaća žena iznosila je 3.885 kn, a muškarca 4.341 kunu).

³⁸ U obnašanju vlasti na lokalnoj razini tek je 11 % gradonačelnica; nakon izbora 2005. godine broj žena članica županijskih skupština bio je 14,5 %, žena članica vijeća gradova 15,7 %, a žena članica vijeća općina bio je 8,4 %.

³⁹ Godine 2000. i 2003. je postotak žena u Hrvatskom saboru bio oko 21%.

Koludrović (2000) izrazito pogodio proces depolitizacije žena započet 90-ih i u ratnim zbivanjima. „Rat je, također, paradigma koja ljude, neovisno o njihovom htijenju, nužno spolno odvaja: rat ne može postojati bez patrijarhata, jer pojam patrijarhata odgovara pojmu borbe“ (Tomić-Koludrović, 1996:338). Muškarci su ratnici, a žene čuvarice doma i roditeljice. Činjenica je da je u Hrvatskoj, za razliku od većine postsocijalističkih zemalja, nakon raspada socijalizma ne samo promijenjen politički sustav i uspostavljena samostalna nacionalna država, nego se „netom uspostavljena država zatekla u ratnom sukobu koji je pre-rastao u višegodišnje (polu)ratno stanje, koje je okončano tek sedam godina nakon izbijanja prvih oružanih incidenata“ (Ilišin, 1998:29).

Rat je, dakle, neminovno ojačao već postojeće patrijarhalne odrednice hrvatskog društva, „te je pridonio još snažnijem učvršćenju patrijarhata u hrvatskom društvu.“ (Tomić-Koludrović, 2000:15).

Dugotrajna ekonomska i politička kriza pogodila je upravo žene jer je „obitelj prisiljena mobilizirati sve moguće zalihe (...), a u tim su poslovima intenzivno uključene upravo žene, jer se u otežanim gospodarskim odnosima dodatno povećava važnost kućanskih poslova“. (ibid:16)

Da se trend „guranja žena u privatnost i kućanske poslove“ nije promijenio niti do danas (bez obzira na donošenje ZORS-a i drugih politika za promicanje ravnopravnosti spolova) pokazuje istraživanje iz 2007.⁴⁰ godine, prema kojem 79% žena u Hrvatskoj kuha, 85,2% glača rublje, 78,9% pere posuđe itd. (Čulig, Kufrin i Landripet, 2007).

Tomić-Koludrović smatra da nesudjelovanje žena u političkom i javnom životu nije „pokazatelj apolitičnosti žena, već procesa depolitizacije.“ Trend jačanja patrijarhalnih shvaćanja društvene uloge žena (koji je usko povezan i s katoličkom matricom) „ne samo da pridonosi depolitizaciji žena, nego negativno djeluje i na demokratske procese, predstavlja zapreku postindustrijskoj modernizaciji, te posljedično otežava uključivanje Hrvatske u europske integracijske procese“, zaključuje Tomić-Koludrović (2000:19)

Dakle, ženski pokret u RH, koji nastaje još krajem 70-ih, tijekom i poslije rata djeluje u suradnji s već spomenutim „radikalnim inicijativama“ okupljenim oko Antiratne kampanje Hrvatske, koje ne pristaju na djelovanje po nacionalističkom ključu i dio su isključenih i marginaliziranih OCD-a koje najvećim dijelom financiraju međunarodne organizacije i strani donatori, a službena politika do 2000. godine njihova nastojanja i rad promatra s otvorenim neprijateljstvom i nepovjerenjem. U takvom društvenom okruženju, gdje je s jedne strane vlast izrazito protiv uspostavljanja rodne ravnopravnosti, a žene depolitizacijom i domes-

⁴⁰ Istraživanje „Odnos građana prema članstvu RH u EU“ provedeno je metodom ankete u svibnju 2007. godine u suradnji Grupe za ženska ljudska prava B.a.b.e. i Odsjeka za sociologiju Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (vidi Čulig, Kufrin, Landripet: 2007).

tifikacijom uklonjene iz javnosti, ženske feminističke organizacije nastojale su upornim i kontinuiranim radom i različitim civilnim inicijativama učvrstiti demokraciju i promicati ravnopravnost spolova, od kojih je moguće jedan od najvećih uspjeha upravo donošenje Zakona o ravnopravnosti spolova.

U ovoj studiji slučaja prikazujemo polazišne točke zagovaračkog djelovanja OCD za stavljanje ZORS-a na dnevni red kao i ulogu OCD u različitim *policy* fazama ovoga Zakona.

Detaljniji prikaz i analiza funkcioniranja mehanizama rodne ravnopravnosti u RH razrađuje se u *policy* studiji u okviru projekta *Enhancing of Gender Equality Legal Framework* i istraživanju „Institucionalizacija feminizma u Hrvatskoj: iskustva, dometi i poteškoće u suradnji organizacija civilnog društva i institucionalnih mehanizama za ravnopravnost spolova“ koju je za CESI provela Vesna Kesić sa suradnicama (Gordana Obradović i Anamarija Gospočić, studenticama i nastavnicima Odsjeka za sociologiju Sveučilišta u Zadru). Za potrebe studije slučaja koristili smo, uz dopuštenje autorice, dijelove istraživanja Vesne Kesić koji se odnose na historijat nastanka ZORS-a., kao i ocjenu funkcioniranja ZORS-a, a koji su u međuvremenu objavljeni i u knjizi *Feminizam i država* (Kesić, 2007).

Sistematizacijom argumenata iz dokumenata i izlaganja aktera ove politike, te proučavanjem literature o *policy* procesu općenito kao i o politici ravnopravnosti spolova, utvrdile smo polazišne točke zagovaranja ZORS-a, aktere *policy* procesa te razradile faze stavljanja na dnevni red, formulacije, odlučivanja, implementacije, monitoringa i evaluacije ovoga Zakona. U nastavku donosimo prikaz interpretativnih okvira kroz koje je moguće razumjeti važnost ZORS-a i osnovu OCD za djelovanje, pregled neformalnih aktera ove politike s naglaskom na OCD te opis uloge OCD u svim *policy* fazama politike ravnopravnosti spolova.

2.4.2. Osnove za zagovaranje za uvođenje politike ravnopravnosti spolova koje su koristile OCD

U svrhu pojašnjavanja značaja Zakona o ravnopravnosti spolova (ZORS) u ovoj studiji slučaja koriste se dva interpretativna okvira unutar kojih je moguće definirati koje probleme ZORS treba riješiti, odnosno koje ciljeve teži ostvariti. To su: „ljudska prava / antidiskriminacija“, i uspostavljanje tzv. „ženske *policy* mašinerije“.

Zaštita i promicanje ravnopravnosti spolova je temeljna vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Ustav RH, članak 3⁴¹ eksplicite navodi „sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost

⁴¹ Međutim, kako to navodi prof. dr. Siniša Rodin, struktura Ustava RH je takva da članci od 1 do 13 (u Glavi II) Ustava – pripadaju temeljnim odredbama, a tek se Glava III, članak 14ff bavi zaštitom ljudskih prava i temeljnih sloboda – gdje bi se rodna ravnopravnost prema logičnoj strukturi u Ustavu trebala nalaziti. Prema sadašnjoj strukturi i poziciji unutar temeljnih odredbi (Glava II) nije moguće dići ustavnu tužbu zbog povrede principa rodne ravnopravnosti.

spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav – najviše su vrednote ustavnog poretka RH“. Čl. 14 (zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda): “Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, *spolu*, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili *drugim osobinama*. Svi su pred zakonom jednaki.”

Republika Hrvatska je kao potpisnica UN-ove Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena⁴² osudila diskriminaciju žena i obvezala se na primjenu načela i standarda sadržanih u Konvenciji, u cilju ostvarivanja ravnopravnosti spolova, a putem poduzimanja odgovarajućih posebnih mjera u društvenom, političkom, zakonodavnom, gospodarskom i kulturnom području. Uz navedenu Konvenciju, Republike Hrvatska se obvezala i na provedbu ciljeva sadržanih u Milenijskoj deklaraciji – političkom dokumentu Ujedinjenih Nacija. U kontekstu ostvarivanja ravnopravnosti spolova značajan je i doprinos Međunarodne organizacije rada.⁴³

Na razini Vijeća Europe anti-diskriminacijski okvir uspostavljen je Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Protokolom 12, koji se odnosi na zabranu diskriminacije na osnovi spola, Preporukom (2003)3 o uravnoteženom sudjelovanju žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju te Rezolucijom 176(2004) o uvođenju načela ravnopravnosti spolova na lokalnoj i regionalnoj razini.

Ravnopravnost žena i muškaraca jedna je od temeljnih vrednota zemalja članica Europske Unije. U procesu pristupanja Europskoj Uniji, poglavlje 19, Socijalna politika i zapošljavanje, pokriva područje jednakih mogućnosti muškaraca i žena. Ugovor EZ – članak 2 propisuje promicanje ravnopravnosti spolova kao trajnu zadaću Europske zajednice; u članku 3 (2) navodi se da je njezin cilj uklanjanje neravnopravnosti i promicanje ravnopravnosti spolova u svim aktivnostima Zajednice (tzv. »gender mainstreaming«).

Razvoj ženske policy mašinerije, postavljen kao drugi okvir, usko je vezan uz okvir „ljudsko pravo / antidiskriminacija“ jer se radi o shvaćanju ZORS-a kao legalne osnove za razvoj niza institucionalnih aranžmana za unaprjeđenje statusa žena u društvu. Kako je pitanje rodne ravnopravnosti s jedne strane načelno pitanje koje zadire u dimenziju fundamentalnih ideala i vrednota (kao što je demokracija, jer država koja niječe jednake mogućnosti, prava i zaštitu ženama, etničkim, političkim, spolnim i drugim manjinama ne može

⁴² Notifikacija o sukcesiji od 8. listopada 1991. godine.

⁴³ Konvencija br. 111 o diskriminaciji u zaposlenju i zanimanju, Konvencija br. 100 o jednakosti plaća, Konvencija br. 156 o radnicama s obiteljskim obavezama, Konvencija br. 103 o zaštiti materinstva.

sebe nazivati demokratskom državom), dok s druge strane nastoji odgovoriti na zahtjeve za usustavljivanje pojedinačnih državnih tijela ili organiziranih sustava institucija koje mogu biti smještene u različitim granama i tijelima državne vlasti, a zadužene su za unapređivanje statusa žena i kao takve priznate.⁴⁴ Pitanja funkcioniranja sustava, djelovanje administracije na ostvarenje policy ciljeva više je tema iz domene reforme javne uprave, kojom se za potrebe ovog rada nećemo podrobnije baviti.

2.4.3. OCD kao akteri *policy* procesa ZORS-a

Za potrebe ovog rada u analizi aktera koji su sudjelovali u *policy* procesu vezanom uz ZORS, pozornost smo fokusirali na skupinu neformalnih aktera u koji spadaju organizacije civilnog društva, eksperti, mediji, političke stranke i pojedinci, i to ne samo zato što je ova grupacija aktera odigrala važnu ulogu u različitim *policy* fazama vezanima za ZORS, već i stoga što nas je primarno zanimao utjecaj neformalnih aktera u ovom *policy* procesu.

Prije donošenja zakona vođene su brojne rasprave koje su između ostalog organizirali Ženski studiji, SDP, Centar za ljudska prava i Povjerenstvo za ravnopravnost spolova, a na kojima su sudjelovale i članice CESI. Među neformalnim akterima u fazi formulacije nacрта Zakona o ravnopravnosti spolova dvije različite grupe aktera se pojavljuju kao nositelji te aktivnosti. Jedan je bio tim stručnjaka s Pravnog fakulteta koji su Ustavni zakon o ravnopravnosti spolova napravili kao projekt radne skupine kolegija za Europsko pravo na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Nacrt su još 2000. godine dovršili dr. Siniša Rodin kao voditelj projekta i Goran Selanec i Snježana Vasiljević kao suradnici na projektu.

Prema riječima dr. Siniše Rodina s Pravnog fakulteta, dvojaki su bili motivi zbog kojih je ekspertni tim započeo s radom na Ustavnom zakonu o ravnopravnosti spolova. U prvom su redu iz građanske odgovornosti osjetili potrebu zakonodavno intervenirati u područje ravnopravnosti spolova. Drugi motiv bio je približavanje Hrvatske Europskoj uniji i s tim u vezi neke od obveza koje bi Hrvatska morala preuzeti kako bi svoje pravo uskladila s pravom EU-a. Međutim, osim formalnog usklađivanja prava s pravom EU-a, ekspertni tim je pokušao u drugim pravnim sustavima, nacionalnima i nadnacionalnima, pronaći pravne norme koje su relevantne za hrvatsku situaciju i koje odgovaraju na neke od gorućih problema na području ravnopravnosti. Što se tiče prava EU-a, ono je relativno jasno i obuhvaća dva članka koja su bila ugrađena

⁴⁴ Pojam je usvojen na razini UN-a tokom UN Dekade žena 1975.-1985. kako bi se u državama članicama omogućila provedba politike za unapređivanje statusa žena, a podrazumijeva sustav specijaliziranih državnih tijela zaduženih za uspostavljanje i kontrolu rodne ravnopravnosti kao državne politike. Različite države primjenjuju različite modele sustava institucija.

u prijedlog Ustavnog zakona o ravnopravnosti spolova. Jedno je načelo ravnopravnosti u profesiji, a drugo je načelo jednake plaće za jednak rad.

No ključna dimenzija prijedloga Ustavnog zakona o ravnopravnosti spolova bila je regulacija pojma diskriminacije, jer diskriminacija ne mora biti samo normativna. Tim se zakonom željelo upozoriti na slučajeve posredne diskriminacije koji bi postali pravilo. Posredna diskriminacija do tada nije definirana, pa je tim eksperata predložio definiciju posredne diskriminacija koja bi postojala kada neka neutralna pravna norma, kriterij ili praksa u znatnoj mjeri negativno utječe na veći broj osoba koje pripadaju jednom spolu, osim ako su takva norma, kriterij ili praksa nužni i prikladni, te ako mogu biti opravdani objektivnim kriterijima koji su neovisni o spolu. Međutim, da bi se ta definicija posredne diskriminacije pretočila u praksu, nužna je sudska interpretacija. Tako se zakonom željelo postaviti pravilo da je diskriminacija, pa i posredna diskriminacija, zabranjena osim ako je ju je moguće nečim opravdati.

Već kod pisanja nacrtu Ustavnog zakona o ravnopravnosti spolova timu eksperata bilo je jasno da su najveća prepreka za buduću primjenu takvih odredbi sami sudovi. U hrvatskom sudstvu još uvijek prevladava formalno-pravno i vrlo kruto shvaćanje i pristup, a suci i sutkinje nisu naučeni koristiti se onim što se naziva sudačka diskrecija. „Oni tradicionalno nisu naučeni interpretirati pravne norme, nego ih radije mehanički primjenjuju još prema onom starom Montesquieuovu načelu da su sudovi samo usta koja izgovaraju riječi zakona. Ali Ustavni zakon o ravnopravnosti nije takav da bi se mogao mehanički primjenjivati.” (izjava Siniše Rodina u: Kruh i ruže, 2003).

Zaseban prijedlog zakona izradile su, tragom višegodišnjih zahtjeva ženskih grupa, i predstavnice Grupe za ženska ljudska prava B.a.B.e. B.a.B.e. su se još 1995. godine, kad su sudovi prestali pružati besplatnu pravnu pomoć, pobrinule da podrže žene pravnim savjetima kroz savjetodavnu telefonsku liniju. Tijekom godina pravnog savjetovanja otkrivale su gdje su problemi, s čime se žene u svakodnevici, na poslu, u obiteljskom životu, u društvu susreću i sukobljavaju. Tako su imale uvid i u loša zakonodavna rješenja.

„Ideja da bi trebalo poraditi na Zakonu o ravnopravnosti spolova pojavila se kod nas vjerojatno prije dvije, tri godine, ali izravan poticaj da to učinimo zapravo je nastao onog časa kad smo dobile Poslovnik o radu Zastupničkog doma, po kojemu je predviđeno postojanje saborskog Odbora za ravnopravnost spolova, koji je, evo, prošlog tjedna konačno i konstituiran. To bi trebalo biti matično saborsko radno tijelo upravo za zakon o ravnopravnosti spolova, i nekoliko nas članica B.a.B.e.-a je četiri, pet mjeseci radilo na izradi nacrtu zakona. To što smo napravile mnogi od vas su i vidjeli. Prije toga smo izučavale neka zakonska rješenja u europskim državama. Konkretno, od najveće koristi nam je bio norveški Zakon o jednakosti spolova, ali smo u svakom slučaju imale u vidu i konvencije koje je Republika Hrvatska potpisala pa je

pravno obvezuju. U smislu članka 141 Ustava, ako su ratificirane i objavljene, i one su kao izvor prava po snazi iznad zakona. Prije svega zanimala nas je 'Ženska konvencija' ili Konvencija o zabrani diskriminacije, odnosno uklanjanju svih oblika diskriminacije žena. Kad smo promišljale definiciju diskriminacije, prije svega smo se poslužile tom konvencijom, a moram reći i konvencijom koja zabranjuje rasnu diskriminaciju, jer pojam diskriminacije vrlo blisko i vrlo slično definiraju obje ove konvencije." (Radmila Sučević, pravnica B.a.B.e. u: Kruh i ruže, 2003).

Osnovna razlika između prijedloga Zakona o ravnopravnosti spolova tima eksperata i Grupe za ženska ljudska prava bila je u tome što su B.a.B.e. daleko više u svojem prijedlogu razradile mehanizme, odnosno tijela za provedbu zakona.

„Smatrale smo da bi se time trebao baviti pučki pravobranitelj ili pravobraniteljica za ravnopravnost spolova. Svjesni smo da to nije jako djelotvoran mehanizam, ali mi se čini da ne bi trebalo previše insistirati na sudskim postupcima, znajući kakva je situacija u našem pravosuđu, i da će ljudi, ako budu tražili zaštitu od suda, prolaziti kroz mukotrpan i dugotrajan proces s malim šansama da ga u neko razumno vrijeme privedu kraju. Imajući u vidu situaciju u našem pravosuđu, više smo se fokusirale na to da propišemo prekršajnu odgovornost za kršenje ljudskih prava, odnosno za nepostupanje po normama na koje obvezuje ovaj zakon. Smatrale smo da su prekršajni sudovi djelotvorniji, da se pred njima vodi kraći postupak, da je jednostavniji i dokazni postupak, te da bi i zaštita, ako je brza i efikasna, imala smisla.” (Radmila Sučević, pravnica B.a.B.e., u: ibid.)

2.4.4. Kronologija postavljanja ZORS-a na dnevni red

Historijat nastanka ZORS-a zanimljiv je jer je, za razdoblje o kojem je riječ, možda jedinstven primjer zakona koji je nastao kao produkt dugotrajnog lobiranja ženskih udruga, i jer su na njemu zajedno radili predstavnici civilnog društva i državni akteri. No, on je i zoran primjer *policy* inicijative koja je provedena nesustavno, bez prethodne analize stanja i potreba, bez jasne strategije i, na kraju, uz mnogo kompromisa. Početak nastajanja ZORS-a usko se povezuje sa sudjelovanjem zajedničke delegacije aktivistica i političarki na posebnom zasjedanju Opće skupštine Ujedinjenih nacija⁴⁵: »Žene 2000.: Jednakost spolova, razvoj i

⁴⁵ Službena delegacija aktivistkinja i političarki (među aktivistkinjama je tadašnja koordinatorica Ženske Mreže Hrvatske Biserka Momčinović, nacionalna koordinatorica Ženske ad hoc koalicije Suzana Kunac, Lovorka Marinović iz Ženske grupe TOD, dok su među političarkama bile: Predsjednica Povjerenstva za ravnopravnost spolova Istarske županije Sonja Grozić Živolić, tajnica Povjerenstva za ravnopravnost spolova Katarina Ivanković, predsjednica Povjerenstva za ravnopravnost spolova Grada Makarske Jagoda Martić itd.) Tijekom jednomjesečnog obrazovnog programa „Gender Equality Commissions“ koji je financirao USAID ta grupa žena imala je prilike sudjelovati na brojnim sastancima različitih ženskih grupa, sindikata, komisija za promicanje rodne ravnopravnosti u SAD-u (Washington DC, New York, Portland, Boston). Između ostaloga sudjelovala je i na UN konferenciji Peking +5.

mir« u New Yorku, u lipnju 2000. (neslužbeno, konferencija Beijing+5) na kojem su vrednovani rezultati Pekinške platforme i gdje je zaključeno da zemlje članice UN-a trebaju stvoriti nacionalne mehanizme i potrebne zakonske akte za *mainstreaming* rodne ravnopravnosti.

Potom je u Zagrebu u organizaciji Povjerenstva za ravnopravnost spolova, u listopadu iste godine održana konferencija »Žene u Hrvatskoj 2001.-2005.«, čiji je jedan od zaključaka bio da se pristupi izradi Nacionalne politike za ravnopravnost spolova. Povjerenstvo je imenovalo radne skupine za izradu pojedinih područja. Radna skupina za ljudska prava, sastavljena od aktivistica i predstavnica iz državnih tijela (Katarina Vidović, Marijana Crnjak Habek, Đurđica Dulić-Matešić)⁴⁶ – slijedom preporuka Pekinške platforme i konferencije Beijing + 5 – unijela je u Nacionalnu politiku 2001.-2005. i mjeru donošenja zakona o ravnopravnosti spolova. Iako međunarodne preporuke nisu izrijeком zahtijevale specifičan zakon, u trenutku kooperativnog stava države, radna je skupina preporuke iskoristila maksimalistički. Službeni pokretač inicijative za izradu zakona 2002. bio je Vladin ured za ljudska prava, na čijem je čelu bila potpredsjednica Vlade Željka Antunović. Donošenje zakona ušlo je u plan rada Vlade za 2002. godinu, između ostaloga i pod težinom zahtjeva Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao jedan od prioriteta za 2003. godinu. Nositelj izrade zakona bilo je Ministarstvo rada i socijalne skrbi, pod ministrom Davorkom Vidovićem, unutar kojeg je formirana radna skupina za izradu prijedloga zakona. Do studenoga 2002. nije međutim ništa bilo urađeno, pa je imenovana nova koordinacija, koja je na zakonu radila do travnja 2003., kada je prvi put predložen Vladi.

2.4.5. Faza formulacije i odlučivanja

Ključne aktere faze formulacije dominantno čine eksperti pravničkog usmjerenja koji su pripremali prijedloge zakona. Postojala su tri prijedloga Zakona – Vlade RH, tima eksperata s Pravnog Fakulteta i tima Grupe za ženska ljudska prava B.a.B.e. Kao predlošci za zakon uzeti su slovenski, bosanski i norveški zakon, slijedilo se i direktivne EU-a, o jednakim mogućnostima za žene i muškarce.

Prikaz formuliranja alternativa u smislu kreiranja zakonskih tekstova, a zatim detalja vezanih uz donošenje Zakona u Saboru, pokazuje neke od spomenutih karakteristika faza formulacije i odlučivanja u *policy* procesu. Značajno je napomenuti da se, nakon faze postavljanja političkog pitanja na dnevni red, kojom je kada govorimo o Zakonu o ravnopravnosti spolova dominirala Ženska mreža Hrvatske, broj aktera u procesu

⁴⁶ U Nacionalnoj politici za promicanje ravnopravnosti spolova s Programom provedbe Nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova u RH od 2001. do 2005. godine, koju je Sabor RH usvojio 4. prosinca 2001. godine, navedena su imena svih aktivistkinja i predstavnica državnih tijela koje su sudjelovale u radnim skupinama prilikom izrade te Nacionalne politike. Vidi: www.ured-ravnopravnost.hr/dokumenti/nacionalna_politika.htm, pregledano u svibnju 2007.

smanjuje. Iako je često slučaj da OCD imaju najveći utjecaj u postavljanju pitanja na dnevni red, donošenje Zakona o ravnopravnosti spolova je nešto drugačiji primjer. Naime, u radnoj skupini koja je formulirala konačnu verziju zakona sudjelovali su i predstavnik ekspertnog tima s Pravnog fakulteta (Siniša Rodin) i predstavnica tima B.a.B.e. (Radmila Sučević).

Iako se Vlada naknadno uključila u proces, njezin utjecaj u fazi odlučivanja značajno raste. Usprkos tome što je Vladin prijedlog zakona nastao prema predlošku predloženih nacрта, Zakon se više puta mijenjao na relaciji između radne skupine i koordinacije Vlade (Vlada npr. nije prihvatila institut pravobraniteljice koji je, po uzoru na norveški zakon, predložila radna skupina). Prijedlog nacрта zakona doživio je daljnje izmjene u proceduri usvajanja u Saboru. „Odbor za zakonodavstvo tražio je uklanjanje omjera 40:60 u planovima i strukturi zapošljavanja. Obrazloženje je glasilo da je riječ o, “matematičkoj ravnopravnosti”, iako je to odnos koji se preporuča posto, u evropskim dokumentima. Isti je Odbor tražio ukidanje klauzule o prebacivanju tereta dokazivanja na počinitelja u slučaju diskriminacije temeljem spola, što je rješenje u skladu s Direktivom EZZ-a 97/80⁴⁷. Iz rasprave je jasno da tadašnji predsjednik Odbora za zakonodavstvo (J. Leko, SDP) nije bio upućen u evropske smjernice, kao ni u kompleksnost koncepta posebnih mjera, odnosno pozitivne diskriminacije. Na njegovu inicijativu (amandman Odbora za zakonodavstvo) iz zakona je izostala i odredba o obveznim kvotama za političke stranke. Zanimljivo je uočiti da su J. Leko i većina članova dotičnog Odbora bili članovi SDP-a, stranke koja je obnašala vlast, i čija je Vlada podnijela Prijedlog Zakona što je, u najmanju ruku, neuobičajena praksa u Hrvatskom saboru, ali i zoran primjer onoga o čemu je govorila G. Sobol: žene SDP-a u to vrijeme nisu imale stvarnu podršku muških kolega za sustavno rješavanje pitanja ravnopravnosti spolova. Isti je Odbor, međutim, pravilno uočio da ured (VURS) koji se konstituirao kao stručna služba Vlade, ne može odobravati planove djelovanja (čl. 11) državnim tijelima koja su hijerarhijski iznad njega (ministarstva, središnji državni uredi itd), no taj amandman u Saboru nije prihvaćen. Saborski odbor za ljudska prava i opozicija u toj su raspravi iznosili prigovore na deklarativni karakter zakona, jer u njemu nisu sadržane sankcije zbog diskriminacije, a protivili su se i tome da se zakon, koji se odnosi na ljudska prava, donosi po hitnom postupku, uz jedno čitanje.“ (Kesić, 2007:49) Međutim, tek je to što Vlada nije usvojila institut pravobraniteljice pokrenuo još jedan val lobiranja i zagovaranja usmjerenog prema zakonodavcu, čije su nositeljice ponovno bile B.a.B.e.

⁴⁷ Članak je, prema toj preporuci, trebao glasiti: “Ako su iznesene činjenice na temelju kojih se može pretpostaviti da je došlo do izravne ili neizravne diskriminacije, odgovornost je na poslodavcu da dokaže da je razlikovanje utemeljeno na objektivnim razlozima i da nije povezano sa spolom.”

PRIMJEDBE NA KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O RAVNOPRAVNOSTI SPOLOVA

„Iako donošenje Zakona o ravnopravnosti spolova kasni 2 godine prema planu aktivnosti iz Nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova, zadovoljne smo što je uopće u saborskoj proceduri. Međutim, s obzirom na dužinu priprema i stalna odlaganja, kašnjenje nipošto ne opravdava hitnu proceduru donošenja Zakona. Očekivale smo da će se o ovom Zakonu, koji bi po logici stvari trebao biti ustavni zakon, provesti iscrpna javna rasprava i barem dva čitanja u Saboru. Ovako izgleda da se donosi još jedan deklarativni Zakon koji će teško zaživjeti i dati stvarne rezultate u dužem periodu. Zakon bi trebao izražavati namjeru provođenja rodno osvijestene politike (*gender mainstreaming*) u svim segmentima društvenog života. Odredbama o posebnim mjerama (članci 10., 11., 12.) ta namjera se kroz zakonski tekst izražava, ali na žalost, nedostaje kvalitetan mehanizam nadzora provedbe mjera. Primjerice, u paralelnoj saborskoj proceduri se nalazi Zakon o radu iz kojeg se izbacuje posebna mjera kojom je određeno da se pri zapošljavanju u slučaju ispunjavanja jednakih općih i posebnih uvjeta, prednost daje podzastupljenom spolu. Stoga nas zanima, kako će se odredbe iz Zakona o ravnopravnosti spolova provoditi kada već sada svjedočimo izbacivanju mjere koju će ovaj Zakon propisivati. Čini nam se da će provedba rodno osvijestene politike ovim Zakonom dobiti samo formalnu potvrdu koja će malo utjecati na naše svakodnevne živote. Iščitavamo i nedostatak stvarne volje da se u području ravnopravnosti spolova unesu izmjene koje će težiti smanjenju neravnopravnosti žena. Tu činjenicu potvrđuje i nestanak pravobranitelja/ice za ravnopravnost spolova iz Konačnog prijedloga Zakona, iako je radna skupina predložila uvođenje te institucije.“

(Arhiva B.a.B.e. srpanj, 2003.)

„Premda se ŽMH već godinama prepoznaje kao jedan od najsnažnijih glasova nevladinog sektora kada je riječ o javnom utjecaju na politiku, rad mreže na boljoj vlastitoj strukturiranosti te njena formalna registracija 2002. godine kao mreže više od 40 udruga pokazali su se iznimno korisnima za njene aktivnosti lobiranja i zagovaranja. Jedno od najvećih dostignuća ŽMH ostvareno je u 2003., kada je nakon nekoliko godina lobiranja i zagovaranja Hrvatski sabor usvojio Zakon o ravnopravnosti spolova i uspostavio mjesto pravobranitelja za ravnopravnost spolova. Gordana Lukač Koritnik, odvjetnica i članica udruge B.a.B.e. iz Zagreba, postavljena je u listopadu na ovu funkciju.“⁴⁸ Iz gore navedenog citata iz CroNGO biltena je razvidno da su B.a.B.e. uz veliku podršku ŽMH uspjele intervenirati i u sam proces donošenja odluke o konačnoj verziji Zakona o ravnopravnosti spolova.

2.4.6. Zakon o ravnopravnosti spolova (ZORS)

Zakon o ravnopravnosti spolova (NN 116/03) donesen je u srpnju 2003. godine. ZORS utvrđuje opće osnove za zaštitu i promicanje ravnopravnosti spolova kao temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske te definira i uređuje način zaštite od diskriminacije na temelju spola i stvaranje jednakih mogućnosti za žene i muškarce. Prema ZORS-u „ravnopravnost spolova znači da su žene i muškarci jednako prisutni u svim područjima javnog i privatnog života, da imaju jednak status, jednake mogućnosti za ostvarivanje svih prava, kao i jednaku korist od ostvarenih rezultata.“

Kao što smo već naznačile, ZORS ima dva interpretativna okvira unutar kojih je moguće definirati koji/e problem/e ZORS treba riješiti – antidiskriminacijski i uspostavljanje ženske *policy* mašinerije.

Tako ZORS definira diskriminaciju na temelju spola kao svako normativno ili stvarno, izravno ili neizravno razlikovanje, isključivanje ili ograničenje temeljeno na spolu kojim se otežava ili negira ravnopravno priznanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava muškaraca i žena u političkom, obrazovnom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, građanskom i svakom drugom području života. Osim toga, ZORS razlikuje izravnu od neizravne diskriminacije: Izravna diskriminacija postoji ako se prema osobi postupa ili bi se moglo postupati nepovoljnije u jednakim ili sličnim okolnostima u odnosu na osobu suprotnoga spola. Neizravna diskriminacija postoji kada neutralna pravna norma, kriteriji ili praksa u jednakim ili sličnim okolnostima stavljaju osobe jednoga spola u nepovoljniji položaj u odnosu na osobe suprotnog spola.

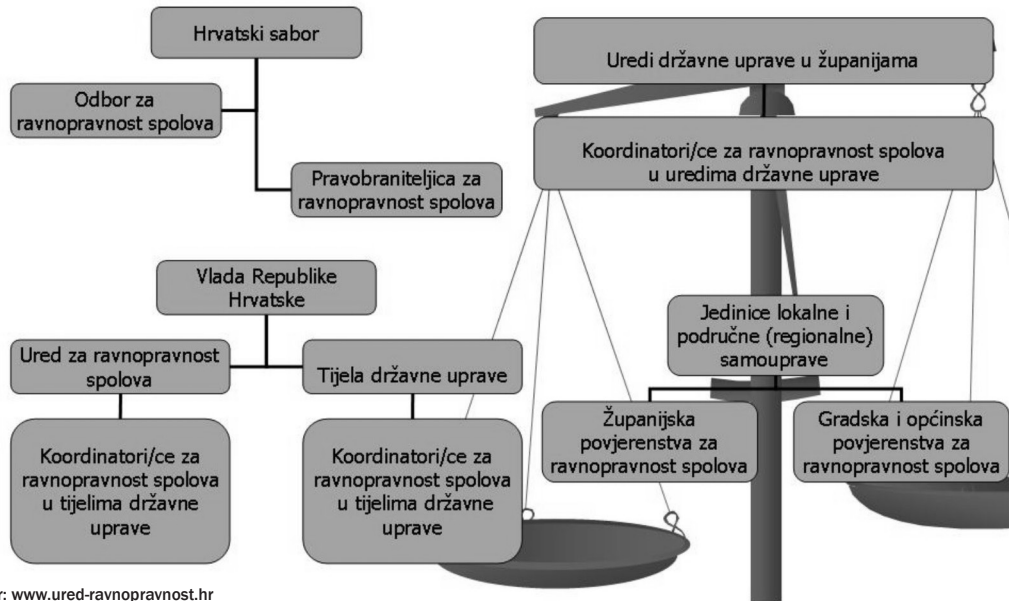
S ciljem otklanjanja diskriminacije ZORS-om se utvrđuje uvođenje posebnih mjera (čl. 12.1). Mjerama tzv. pozitivne diskriminacije „osigurat će se ravnopravno sudjelovanje žena i muškaraca u tijelima zakono-

⁴⁸ Izvor: Bilten CroNGO, broj 5, Jesen 2003.

davne, izvršne i sudbene vlasti, uključujući javne službe, te postupno povećavanje i uključivanje podzastupljenog spola tako da njegova zastupljenost dosegne razinu njegovog udjela u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske.“

Kako bi se provele antidiskriminacijske posebne mjere, ZORS propisuje da su „državna tijela, pravne osobe s javnim ovlastima, te pravne osobe u pretežitom vlasništvu države ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, obvezna... primjenjivati posebne mjere i donijeti planove djelovanja za promicanje i uspostavljanje ravnopravnosti spolova. Tijela iz stavka 1. ovoga članka donose planove djelovanja iz djelokruga svoje nadležnosti na osnovi analize položaja žena i muškaraca, utvrđuju razloge za uvođenje posebnih mjera, ciljeve koje treba postići, način provedbe i metode nadziranja provedbe.“ ZORS kao zakonska osnova za uvođenje ženske policy mašinerije (institucionalnih mehanizama) predviđa osnivanje i djelovanje sljedećih mehanizama za implementaciju i koordinaciju samog zakona i političkih programa i mjera u korist ravnopravnosti žena: Vladin ured za ravnopravnost spolova, koordinator/ice u tijelima državne uprave i Pravobranitelj/icu za ravnopravnost spolova, mehanizam za nadgledanja provedbe zakona i zaštite prava građana i građanki.

Institucionalni okvir za provođenje politike ravnopravnosti spolova u Republici Hrvatskoj



*Izvor: www.ured-ravnopravnost.hr

Za ZORS bi se moglo reći da iako je tijekom formulacije i promišljanja policy alternativa uzet u obzir niz različitih europskih rješenja (slovenski, bosanski i norveški zakoni, slijeđene su i direktivne EU-a, preporuke CEDAW) „ZORS je izraziti primjer policy inicijative u kojoj su sudjelovale skupine s različitim interesima i vizijama, što je samo po sebi dobrodošlo i piželjno. No, iako je riječ o izrazito važnom segmentu državne politike s dalekosežnim posljedicama, zbog vremenskih ograničenja i pod pritiskom ubrzane harmonizacije i transpozicije *aquis* (*pravne stečevine*), konačni je proizvod ostao nomotehnički i implementacijski nedorađen.“ (Kesić, 2007:50)

O nacrtu zakona koji je izradila radna grupa zatražena je ekspertiza Vijeća Evrope⁴⁹, i dvije su evropske stručnjakinje iznijele opsežnu analizu i primjedbe⁵⁰. Jedna od glavnih primjedbi bila je da iako se niz mjera u Zakonu odnosi na *gender mainstreaming*, izostaje poimanje GM-a kao cjelovite strategije koja rodnu dimenziju integrira u sve aspekte planiranja, implementacije i evaluacije (mjera, programa i politike). Uočeno je i da Zakon ne predviđa razmatranje učinaka predviđenih mjera za žene i za muškarce, kao ni procjenu i vrednovanje provedenih mjera.

2.4.7. Implementacija, monitoring i evaluacija

Kontinuirani monitoring o stanju ženskih ljudskih prava kao i o načinima provedbe pojedinih zakona koji propisuju zaštitu ženskih ljudskih prava pa i Zakona o ravnopravnosti spolova, provode ženske organizacije i ŽMH. Tako se u tzv. „izvještaju iz sjene“ iz 2004. godine koji je pripremljen⁵¹ za komisiju CEDAW kao nadopuna službenom 2. i 3. izvještaju Vlade RH nalazi analiza primjene politike „gender mainstreaminga“. B.a.B.e. kao autorice tog dijela tvrde da nije provedena niti rodna analiza različitih potreba muškaraca i žena kako u obitelji tako i na radnom mjestu, a implementacija strategije GM se pretvorila u serije besmislenih mjera gdje GM znači sve i ništa (koncept je uveden kao vrednota u sve dokumente bez jasnih naznaka kako

49 Ovdje navodimo samo dio analize nezavisnih europskih stručnjakinja iz teksta Vesne Kesić, vidi više u „Institucionalizacija feminizma u Hrvatskoj: iskustva, dometi i poteškoće u suradnji organizacija civilnog društva i institucionalnih mehanizama za ravnopravnost spolova“, CESI, 2007.

50 Izvor: *Expert Appraisal of the Draft Gender Equality Act of Croatia* by Maria Reegina Tavares Da Silva and Elsa Thorkelsdottir, EG/CROAT (2003) Restricted, Strasbourg, 3. July 2003, navedeno prema Kesić, „Institucionalizacija feminizma u Hrvatskoj: iskustva, dometi i poteškoće u suradnji organizacija civilnog društva i institucionalnih mehanizama za ravnopravnost spolova“, CESI, 2007.

51 Centar za ženske studije, Ženska grupa Brod, SDF, Centar za žene žrtve rata Rosa, AŽKZ, CESI, Ženska soba, CGI, HSUTI, B.a.B.e. SSSH – Ženska sekcija, Dom za starije pripadnike Židovske manjine su organizacije koje su pripremale „shadow report“. Njegov sadržaj u New Yorku (siječanj 2004.) prezentirale su pred komitetom CEDAW Željka Jelavić, Centar za ženske studije i Martina Belić. Vidi: B.a.B.e. (ed.). (2004). „NGO Report to the Committee on Elimination of Discrimination against Women on the Occasion of Second and Third Report of Republic of Croatia“, Zagreb, November, 2004. Submitted for the 32nd CEDAW Session in January 2005“. [http://www.iwraw-ap.org/resources/croatia_Babe\(English\).pdf](http://www.iwraw-ap.org/resources/croatia_Babe(English).pdf), pristupljeno u prosincu 2008.

će se, ili što će se u kojem vremenskom periodu učiniti s kojim ciljevima u smjeru koje društvene promjene). Iz izvještaja ŽMH za 2006. godinu⁵² razvidno je da je do kraja 2006. osnivanjem povjerenstava za ravnopravnost spolova i u Zagrebačkoj županiji formalno uspostavljen cjeloviti sustav institucionalnih mehanizama rodne ravnopravnosti koji je bio predviđen Nacionalnom politikom za promicanje ravnopravnosti spolova 2001.-2005. godine i Zakonom o ravnopravnosti spolova, 2003. Od 2003. djeluje ured Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, a od 2004. Vladin ured za ravnopravnost spolova, imenovane su koordinatorice/koordinatori u tijelima državne uprave i uredima državne uprave na regionalnoj i lokalnoj razini. No, unatoč uspostavljenim institucionalnim mehanizmima ŽMH sa žaljenjem konstatira da većina tih institucija i mehanizama ne funkcionira optimalno te rodna ravnopravnost nije dovoljno unaprijeđena ni u zakonskim okvirima, niti u društvenoj praksi, a društveni status žena se u mnogočemu i pogoršao.

Prema rezultatima istraživanja Vesne Kesić (2007) „Glavni je problem u tome što je radna skupina predložila zakon koji je trebao biti usvojen kao ustavni (organski) Zakon, čime bi bila zagarantirana njegova učinkovitost u sveukupnom pravnom poretku. Stjecajem nejasnih okolnosti, Zakon je usvojen tzv. običnom, a ne kvalificiranom većinom glasova (75 za, 14 suzdržanih, dok je za organski zakon bilo potrebno 76 glasova), zbog čega nije mogao funkcionirati kao ustavni/organski zakon“ (Kesić, 2007:50). Zbog toga je krajem 2007. Ustavni sud i donio rješenje o njegovoj neustavnosti.

Kesić (2007) nadalje tvrdi da je drugi veliki problem ZORS-a što je, u onoj dimenziji u kojoj je antidiskriminacijski, zakon ostao bez sankcija, što je apsurdno. S druge strane, u dijelu u kojem Zakon uspostavlja nacionalnu mašineriju za ravnopravnost/jednakost žena i muškaraca i institucionalne mehanizme, nije jasno definiran mandat tih mehanizama, oni nisu adekvatno smješteni unutar hijerarhije upravne/vladine strukture i nisu zakonom određeni financijski i ljudski resursi kojima će raspolagati. I na kraju Vesna Kesić (2007) zaključuje da je Zakon kroz proceduru izrade nacрта i usvajanja zacijelo izgubio i druge attribute dobrog zakona, konzistentnost, jasnoću, pa i stvarno transponiranje pravne stečevine EU na planu ravnopravnosti spolova, jednakog postupanja i stvaranja jednakih mogućnosti za žene i muškarce.

2.4.8. OCD-i kao inicijatori *policy* promjene ZORS-a

Zakon o ravnopravnosti spolova predstavlja važnu *policy* promjenu u Hrvatskoj u odnosu na promicanje ženskih ljudskih prava. Inicijativa za stavljanje politike ravnopravnosti spolova na dnevni red, formulacije Zakona kao i implementacija i monitoring te politike došla je iz ženskih organizacija koje su iskoristile pri-

⁵² Ženska mreža Hrvatske (ŽMH). (2006) „Godišnji izvještaj o stanju ženskih ljudskih prava u RH“, www.zenska-mreza.hr, pregledano u prosincu 2007.

like za promjenu.

U vrijeme kada je ZORS prelazio s aktivističke na političku agendu poklopili su se problemski i *policy* tijek. B.a.B.e. i druge organizacije iz ŽMH u javnom djelovanju jasno su naglašavale problem nejednakih mogućnosti za žene kako u procesima donošenja političkih odluka, tako i na tržištu rada, u obitelji, medijima i svim drugim područjima društvenog života. Još uvijek su bili prisutni najteži oblici kršenja ženskih ljudskih prava sadržani u različitim oblicima nasilja nad ženama.

Istovremeno se na međunarodnom planu uspostavlja snažan anti-diskriminacijski okvir (Hrvatska je potpisnica CEDAW-a, Milenijske deklaraciji UN-a, gdje je rodna ravnopravnost posebno istaknuta u poglavlju 3, Europske konvencije o ljudskim pravima kao i pripadajućih Protokola, a zbog pridruživanja EU bila je otvorena za Preporuke i rezolucije Vijeća Europe o ravnopravnosti spolova). Vijeće Europe je anti-diskriminacijski okvir donijelo Preporukom (2003)3 o uravnoteženom sudjelovanju žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju te Rezolucijom 176(2004) o uvođenju načela ravnopravnosti spolova na lokalnoj i regionalnoj razini, a EU kroz poglavlje 19 - Socijalna politika i zapošljavanje - pokriva područje jednakih mogućnosti muškaraca i žena. Time je otvorena mogućnost lobiranja kod Vlade, koja je isticala prihvaćanje europskih standarda i normi gdje je ravnopravnost spolova zasigurno jedna od široko prihvaćenih.

Ključna prilika za prijelaz problema na institucionalna agenda dogodila se kada se politički tijek preklapio s problemskim i *policy* tijekom. Pogodnom političkom trenutku pridonijela je i činjenica skorih parlamentarnih izbora i početak izborne kampanje. No, kako bi problem zaista došao na institucionalna i odlučivačka agenda bilo je potrebno iskoristiti već stvorene prilike i pokrenuti institucionalnu bazu podrške među državnim službenicama kao i političku moć kroz zagovaranje i lobiranje za donošenje ZORS-a.

Predstavnice ženskih organizacija u suradnji s državnim službenicama su kroz Nacionalnu politiku iz 2001. stvorile 'prozor' za donošenje Zakona o ravnopravnosti spolova. U međuvremenu su javno upozoravale na probleme diskriminacije i kršenja ženskih ljudskih prava, dakle artikulirale problem u javnosti, kontinuirano nastojale privući pozornost i potporu medija te direktnim lobiranjem prema članovima Vlade i zastupnicima/ama, uspjele su stvoriti dovoljan pritisak da problem bude prepoznat kao problem koji traži strukturalno rješavanje.

Ženske organizacije i zainteresirani eksperti/ice donositeljima odluka su osigurali *policy* rješenja i *policy* alternative i time spriječili da zbog manjka političke volje politika rodne ravnopravnosti ponovo bude zapostavljena. Iako je Zakon o ravnopravnosti spolova u mnogočemu manjkav, on ipak pokazuje da je Vlada RH počela realizirati politiku rodne ravnopravnosti i rješavati probleme nejednakih mogućnosti žena i muškaraca. I to u znatnoj mjeri zahvaljujući dugogodišnjem aktivističkom angažmanu feminističkih organizacija.

2.5. Izborne kampanje GONG-a – studija slučaja 3

Anka Kekez

2.5.1. Uvod

Ova studija slučaja bavi se ciklusom od sedam nacionalnih izbornih kampanja koje je u Hrvatskoj provodila nestranačka udruga GONG u razdoblju od 2000. do 2006. godine. Kako su GONG-ove medijske izborne kampanje prema mišljenju aktivista i aktivistica iz 90 OCD-a obuhvaćenih istraživanjem «Doprinosi organizacija civilnog društva u demokratizacijskim procesima u RH» bile svrstane među tri najvidljivije civilne kampanje u petogodišnjem razdoblju, željele smo detaljnije rasvijetliti te kampanje kao primjer dobre prakse javnog djelovanja usmjerene na društvo. Studija je izrađena na temelju intervjua⁵³ s relevantnim akterima koji su unutar GONG-a kroz godine osmišljavali i provodili medijske kampanje, kao i na temelju pregleda i analize dokumenata, produkcijskog materijala, sadržaja web stranice, članaka u medijima i relevantnih materijala koji su nastali o GONG-ovim kampanjama.

GONG je kao nestranačka udruga utemeljen 1997. radi poticanja građana na aktivnije sudjelovanje u političkim procesima. Svoju misiju ostvaruje kroz provođenje nestranačkog nadgledanja izbornog procesa, educiranje građana o njihovim pravima i dužnostima tijekom izbornog procesa, poticanje komunikacije između građana i njihovih izabranih predstavnika, zalaganje za transparentnost rada svih javnih službi, provođenje kampanja javnog zagovaranja te poticanje samoorganiziranja građana.

Organizirajući i provodeći medijske kampanje prije, za vrijeme i nakon parlamentarnih, predsjedničkih, lokalnih i drugih izbora GONG od 1999. godine educira i informira građane o izbornom procesu i izbornim pravima, potiče građane Hrvatske da kao nestranački promatrači nadgledaju tijek izbornog procesa radi sprječavanja i/ili otkrivanja kršenja izbornog zakona i pravila te izvještava javnost o tijeku izbornog proc-

⁵³ Intervju je proveden 12. prosinca u prostorijama GONG-a; prisustvovali su mu Suzana Jašić, predsjednica GONG-a, Dragan Zelić, programski koordinator, član Upravnog odbora i zamjenik predsjednice i Sandra Pernar, programska koordinatorica.

esa. U ovoj studiji slučaja bavimo se sa sedam medijskih nacionalnih kampanja koje je GONG provodio u povodu održavanja:

1. parlamentarnih izbora 2000.,
2. predsjedničkih izbora 2000.,
3. lokalnih izbora 2001.,
4. izbora za predstavnike i članove vijeća nacionalnih manjina 2003. te dodatnih izbora 2004.,
5. parlamentarnih izbora 2003.,
6. predsjedničkih izbora 2005. te
7. lokalnih izbora 2005.

Navedene kampanje predstavljaju cjelovit i integralan ciklus GONG-ovog djelovanja. Na sljedećim stranicama opisat ćemo proces provođenja medijskih kampanja i kontekst unutar kojeg su se te kampanje odvijale. Također ćemo nastojati prikazati strategije pojedinačnih kampanja, imajući pri tome na umu da su se kampanje odvijale u različitim društvenim okolnostima. Kako GONG medijske kampanje provodi pred svake izbore, analiziramo i načine razvoja kampanja u vremenu tj. kako su aktivisti i aktivistkinje GONG-a nadograđivali elemente kampanja i prilagođavali njihov sadržaj aktualnim političkim zbivanjima. Nastojat ćemo odgovoriti i na nezahvalno pitanje jesu li i koliki utjecaj te medijske kampanje imale na društvo i sustav u cjelini, ali i na razvoj same organizacije.

2.5.2. Kontekst u kojem nastaje program izbornih kampanja GONG-a

Iako se Hrvatska, kao članica OESS-a, obvezala da će osigurati pravo domaćih, nestranačkih promatrača da promatraju izbore, 1997. godine u Hrvatskoj takva zakonska mogućnost još nije postojala. Usmjerena na sustavno kontroliranje različitih područja političkog i društvenoga života tadašnja izvršna i zakonodavna vlast nije niti razmatrala opciju da neovisnim i nepristranim promatračima omogući provjeru provedbe izbornih postupaka. Uslijed sve vidljivijih kršenja izbornih procedura i pada povjerenja građana u izborni proces, posebice nakon nepriznavanja rezultata izbora i krize formiranja gradske vlasti u Zagrebu 1995.-1997., Koordinacija organizacija za zaštitu i promociju ljudskih prava iz cijele Hrvatske, pred travanjske lokalne izbore 1997., pokreće inicijativu GONG (Građani organizirano nadgledaju glasanje). Cilj inicijative bio je organiziranje građana radi neovisnog i nepristranog promatranja izbora, a samo prisustvo građana na biračkim mjestima trebalo je utvrditi poštivanje propisane izborne procedure.

Neovisni promatrači GONG-a bili su spriječeni u nadgledanju lokalnih izbora 1997. Republička izborna komisija (RIK) nije odobrila nestranačko promatranje izbora jer to nije bilo propisano važećim izbornim

zakonom. U 1998. godini, tada već registriran kao udruga, GONG opet ne dobiva dozvolu RIK-a za promatranje izbora za skupštinu Dubrovačko-neretvanske županije, te u suradnji s HHO-om koristi mehanizme sudskog ili pravnog zagovaranja. Tako se obraća Ustavnom sudu RH koji Pravnim stajalištem preporuča prisutnost domaćih, nestranačkih promatrača i time potiče RIK na dopunu obvezatnih izbornih uputa s dozvolom za promatranje svih lokalnih izbora u RH.

Kako su tijekom 90-ih godina tadašnje vlasti sustavno suzbijale građansku participaciju u Hrvatskoj, a rad OCD-a bio je kontinuirano otežavan i diskreditiran, GONG-ovo osnivanje i početno djelovanje, prema riječima predsjednice GONG-a Suzane Jašić, odvijalo se u okruženju «negativne percepcije OCD-a u javnosti» i nedovoljno prepoznate uloge samih građana i civilnog društva u razvoju demokracije i ljudskih prava. Stoga prve godine postojanja bivaju obilježene radom na izgradnji profila organizacije te stjecanju povjerenja građana u misiju i ciljeve GONG-a. Aktivnosti organizacije u 90-ima bile su usmjerene na razvoj građanske svijesti o potrebi, ali i pravu, aktivnog građanskog nadziranja izbornog procesa te na stvaranje široke javne podrške kako bi se moglo osigurati političku volju za izmjene izbornog zakonodavstva i osiguravanje zakonskog okvira za promatranje izbora. Važnu ulogu u pozicioniranju GONG-a, kao i drugih zagovarateljskih OCD-a, u javnosti i prema donositeljima odluka imala je međunarodna zajednica kroz poticanje i financiranje rada na zagovaranju alternativnih političkih rješenja te edukaciji i mobiliziranju građana.

GONG 1999. godine otvara 13 regionalnih ureda koji su služili kao polazna točka u povezivanju sa svim akterima (političarima, lokalnim udrugama, medijima, sindikatima) u lokalnim zajednicama diljem Hrvatske. U povezivanju s građanima i akterima na lokalnim razinama GONG je isticao svoju prirodu nestranačke organizacije koja se ne zalaže za stranke već jedino za poštene izbore. Pristupom odozdo prema vrhu (pristup *down-top*) stvarao je izravnu komunikaciju s građanima i široku bazu podrške. Aktivnosti povezivanja sa zajednicom i analiza stanja na terenu rezultirali su krajem 1999. godine pokretanjem nacionalne kampanje «Mi građani promatramo», koja je bila usmjerena na institucije vlasti s ciljem zakonskog normiranja uloge domaćih, nestranačkih promatrača. GONG je kampanjom želio mobilizirati građane za promatranje parlamentarnih izbora (siječanj 2000.), organizirajući javne događaje, educirajući građane, osiguravajući podršku mnogih javnih osoba kao i medija, te s Hrvatskom radio-televizijom potpisuje sporazum o besplatnom emitiranju edukativnih audio i video spotova. Aktivnosti zagovaranja i mobilizacije građana rezultirale su time što je zastupnički dom Sabora RH 29.10.1999. prihvatio GONG-ov „narančasti amandman“. Od tada izborni zakon za parlamentarne izbore - člankom 107 - propisuje nestranačkim promatračima pravo promatranja izbora.

2.5.3. Strateška usmjerenja medijskih izbornih kampanja 2000.-2006.

Nakon usvojenog «narančastog amandmana» i stvaranja zakonske mogućnosti nestranačkog promatranja izbora, GONG medijsku izbornu kampanju za parlamentarne izbore 2000. godine, kao što smo već naznačili, koristi za mobilizaciju građana za promatranje izbora i razvijanju svijesti o potrebi aktivnog sudjelovanja i promatranja izbornog procesa. Uz ovaj cilj, GONG ustrajno radi na stvaranju prepoznatljivosti i imidža među građanima kao nestranačkog aktera, isključivo zainteresiranog za nadgledanje i pošteno odvijanje izbornog procesa.

Parlamentarni izbori održani su 2. i 3. siječnja 2000. godine. Prije građanskog izlaska na izbore, kampanja civilnog društva (Glas 99) koju su financirale međunarodne razvojne agencije i inozemni privatni donatori privukla je znatnu pozornost medija i građana. Kampanjom Glas 99 za slobodne i poštene izbore građanske aktivistkinje i aktivisti pozivali su građane da izađu na izbore i odgovorno iskoriste svoja građanska prava, što je utjecalo na povećanje participacije građana na izborima. Napredak s obzirom na prethodne izbore bio je prisutan i u svim elementima izbornog procesa, u otvorenijem i nezavisnijem radu Državnog izbornog povjerenstva, korektnoj organizaciji izbora i tolerantnoj političkoj kampanji. Prisustvovanje nestranačkih promatrača na biralištima je značilo velik korak naprijed, pa i u usporedbi s ostalim tranzicijskim zemljama.

Međutim, izbori su održani po novom izbornom zakonu, u novim izbornim jedinicama, a samo nekoliko dana prije izbora mijenjale su se i donosile mnogobrojne upute i pravila. Iz tih razloga, birači su tijekom izbora bili zbunjeni i neinformirani. Tome je dodatno pridonijela kratka politička kampanja (isprekidana blagdanima i smrću tadašnjeg predsjednika RH), a političke stranke i državna tijela zadužena za izbore nisu poklanjale mnogo pažnje informiranju građana.

Zbog navedenih razloga GONG u kampanji za predsjedničke izbore 2000. godine, uz cilj mobilizacije promatrača, postavlja cilj informiranja i educiranja građana o procesu i pravima u nadolazećem izborima. Tako se građane informira o procesu odvijanja predsjedničkih izbora, ključnim uvjetima za ostvarenje izbornog prava. U ostvarenju tog cilja GONG se u ovoj kampanji usmjerava na specifičnije teme, poput isticanja kažnjivosti dvostrukog glasovanja i potrebe donošenja identifikacijskog dokumenta na birališta, s obzirom na negativna iskustava promatrača iz prethodnih izbora.

Predsjednički izbori održani su nedugo nakon parlamentarnih, 24. siječnja 2000. godine. Predsjednik je izabran u drugom krugu, koji je održan 7. veljače 2000. godine. Oba kruga predsjedničkih izbora organizirana su i provedena korektno, a građani su bili bolje informirani o programima i kandidatima nego za vrijeme parlamentarnih izborima, čemu je pridonijelo nepristrano izvještavanje javne televizije. Međutim,

promatrači na terenu izvještavali su o potrebi daljnjeg informiranja građana o biračkim pravima.⁵⁴ Kao odgovor na uočenu visoku potrebu edukacije svih građana o biračkoj proceduri i pravima, GONG u sljedećoj kampanji, pred lokalne izbore 2001. godine, stavlja poseban naglasak na edukaciju i informiranje. Tako se građanima u ovoj kampanji pristupilo s ciljevima edukacije o izbornoj proceduri na sam izborni dan i informiranja o političkoj proceduri izbora predstavnika na lokalnoj razini. Kako su za vrijeme parlamentarnih i predsjedničkih izbora 2000. godine uočeni problemi neažuriranih popisa birača i neinformiranosti birača o zakonskim rokovima vezanim uz popise birača, GONG u toj kampanji, u skladu s potrebama na terenu, nadograđuje ciljeve i teži educirati građane o procedurama i rokovima za provjeru i upise u popise birača. Isto tako, važan cilj kampanje ostaje mobilizacija građana za promatranje izbora.

Izbori za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave održani su 20. svibnja 2001. godine, i opća ocjena GONG-a bila je da su uglavnom protekli u skladu s izbornim zakonom i obvezatnim uputama, iako su mjestimično, u usporedbi s izborima 2000., bili lošije organizirani i provedeni. Sljedeći nacionalni izbori za koje GONG organizira medijsku kampanju značili su promjenu ciljne skupine kojoj se kampanja obraća. Kako se radilo o Izboru za predstavnike i članove vijeća nacionalnih manjina 2003., te dodatnim izborima 2004., GONG se u ovoj kampanji nije obraćao svim građanima RH, nego se usmjerio isključivo na mobilizaciju pripadnika nacionalnih manjina za glasanje, pozivajući ih prvenstveno, kao građane i građanke RH, da ostvare svoje ustavno pravo.

Kampanja kojom je GONG dočekao parlamentarne izbore 2003. godine bila je karakterizirana daljnjom specijalizacijom usmjerenosti kampanje i ciljeva. Edukacija građana i građanki te mobilizacija promatrača ostaju dva osnovna usmjerenja, no unutar cilja educiranja i informiranja težilo se građanima razjasniti novine i komponente izbornog modela iz 1999. godine, dati upute za izborni dan i glasanje, kao i objasniti procedure provjere ili promjene podataka u popisima birača. 23.11.2003. održani su Izbori za izbor zastupnika u Hrvatski sabor i opća ocjena GONG-a „bila je da su se izbori u pravilu provodili sukladno izbornim propisima, iako je bilo problema s glasanjem pripadnika nacionalnih manjina, popisima birača i kršenjem izborne šutnje.”⁵⁵

Imajući u vidu probleme s neažuriranim popisima birača iz prethodnih izbora te neupisanim biračima (posebno u BiH) i potrebu educiranja građana o mogućnostima glasanja izvan mjesta prebivališta, GONG je u kampanjama za predsjedničke i lokalne izbore 2005. godine poseban naglasak stavio na popise birača.

⁵⁴ Izbori za predsjednika Republike Hrvatske, 24.1. 2000., 1. krug i 7. 2. 2000., 2 krug. Zagreb: GONG. www.gong.hr, pregledano: listopad 2007.

⁵⁵ Završni izvještaj o izborima za izbor zastupnika u Hrvatski Sabor 23.11.2003., Zagreb: GONG, str 2. www.gong.hr, pregledano: listopad 2007.

GONG je građane educirao o procedurama provjere, upisa, izmjene podataka u popisima birača, o rokovima upisa u privremene popise birača, a građanima su bile dostupne informacije o pravima za glasovanje ako na dan glasovanja birač nije upisan u popis.

Važni ciljevi ovih dviju kampanja i dalje su bili mobilizacija građana za promatranje izbora te edukacija građana o procedurama za ostvarivanje biračkog prava na sam izborni dan. Kako su GONG-ovi promatrači na predsjedničkim izborima u siječnju 2005. godine na nekim biračkim mjestima uočili probleme zbog toga što birački odbori ne poštuju izbornu proceduru, pred lokalne izbore su GONG-ovi aktivisti i aktivistkinje dodatno informirali građane o izbornoj proceduri kako bi ih osposobili da iskoriste svoje biračko pravo. Tako se GONG potrudio kampanjom osigurati upute o vremenu odvijanja izbora, izgledu listića i izbornih lista, identifikacijskom procesu za glasanje, ali i obavijesti o procedurama izbora izvršne vlasti nakon objave izbornih rezultata.

Kao što se može vidjeti, GONG je strategiju kampanje, ciljeve i ciljne skupine u svih opisanih sedam nacionalnih kampanja iz godine u godinu prilagođavao i nadograđivao kako bi adekvatno odgovorio na potrebe birača i potrebe usavršavanja izbornog procesa. Na osnovi informacija koje je sakupljao od promatrača izbora i analizirajući upute koje su građani upućivali pred svake izbore, kreirani su ciljevi i sadržaj medijskih poruka koje su upućivane biračima. Tako je konstantna interakcija s građanima i prisutnost na terenu GONG-u bila osnova za zagovaračke aktivnosti usmjerene na društvo i legitimacijska osnova za zagovaračke aktivnosti usmjerene na vlast.

2.5.4. Elementi medijskih izbornih kampanja od 2000. do 2006. godine

Svih sedam GONG-ovih izbornih kampanja bile su medijske kampanje i većina aktivnosti bila je usmjerena na medijski posredovano komuniciranje te na produkciju i distribuciju info-materijala. Tijekom kampanja, GONG je producirao desetke raznih TV i radio spotova koji su besplatno ili s velikim popustima emitirani na tisuće puta zahvaljujući Hrvatskoj radio-televiziji i privatnim televizijskim i radijskim postajama. Također, tiskano je i na stotine tisuća različitih priručnika, plakata, letaka, novina i brošura koji su građanima distribuirani na različite načine. Tijekom kampanja izrađen je i postavljen sadržaj web stranice (pod-stranice) posvećene izborima, a građanima je osigurano odgovaranje na upite elektronskom poštom, telefonom ili osobno.

U svakoj kampanji, putem video i audio spotova, GONG građane obrazuje o izbornom procesu i izbornim pravima te ih potiče na aktivno sudjelovanje i promatranje izbornog procesa. Pred parlamentarne, predsjedničke, lokalne i druge izbore GONG proizvede između dva i pet video spotova, koji ujedno služe

kao podloga za audio spotove i *jingle*. Video i audio spotovi emitiraju se na radijskim i televizijskim postajama širom Hrvatske, svaki u razdoblju od najmanje tjedan dana, a poruke koje se prenose u spotovima uvijek su usklađene sa strateškim usmjerenjem i ciljevima svake kampanje. GONG kontinuirano nadograđuje sadržaj i poruke koje prenosi kroz svoje video i audio spotove i njihovim osmišljavanjem pruža adekvatan odgovor na potrebe unapređivanja izbornog procesa u datom političkom trenutku. Tako, kao što je već prethodno naznačeno, od prve kampanje iz 2000. godine do kampanja 2005. godine, mobilizacijska poruka za promatrače nadograđena je edukacijskim porukama koje su se iz kampanje u kampanju sve više specijalizirale ovisno o uočenim potrebama građana za informiranjem.

Televizijskim spotovima GONG se izravno i mobilizacijski obraća hrvatskim građanima i na kreativan način predočava poruke kampanje. Tako je često prisutno korištenje slikovitih prikaza izbornih procedura kao što je primjerice bilo korištenje stripa u kampanji za lokalne izbore 2005. Kako bi spotovi bili privlačniji, od 2003. godine koriste se i javne osobe koje prenose poruku kampanje. Pozornost u spotovima GONG privlači i intrigantnim scenarijima s osvrtima na događaje simboličke vrijednosti koji su u tom trenutku poznati građanima. Spot u prvoj kampanji za parlamentarne izbore 2000. započinje prisjećanjem na, javnosti poznate, trenutke kršenja procedura pitanjima “Tko bi bila miss Hrvatske 1998. da je bilo GONG-ovih promatrača?” i “Tko bi bio prvak Hrvatske u nogometu 1999. da je bilo GONG-ovih promatrača?”. Na taj način želi se istaknuti važnost aktivne građanske kontrole postupaka. Stoga se spot i zaključuje porukom “Tko će sjediti u Saboru ovisi i o tebi. Promatrajmo izbore.” i građanima na taj način ističe pravo i odgovornost su-kreiranja političke svakodnevice.

Uz spotove, GONG svaku kampanju obilježava i produkcijom informativnog i edukativnog materijala. Leci-ma, plakatima i jumbo plakatima GONG poziva građane na promatranje izbora, ali daje i osnovne informacije o izborima (primjerice, osnovne upite za provjeru i upis u popise birača). Opširnije informacije o izbornim procedurama i biračkim pravima GONG građanima distribuira putem edukativnih brošura. Brošure su do građana često stizale kao dodatak u dnevnim novinama i kampanjama od vrata do vrata, kada su aktivisti na terenu direktno građanima dijelili promotivne materijale. Edukacijski materijal o izborima GONG je smjestio na web stranicu (www.gong.hr). U njihovom virtualnom prostoru nalaze se korisni podaci i informacije vezane za izborne propise, izborni proces i proceduru kao što su: vodiči kroz izbore, vodiči kroz popise birača, upute za glasanje s potvrdom te predlošci različitih zahtjeva. Bitan materijal koji GONG nakon svakih izbora postavlja na web stranicu jesu i izvještaji o izborima u kojima se opisuju promatračka iskustva i ocjena stanja prije, za vrijeme i nakon održavanja izbora. Tijekom izbora 2003. i 2005. godine za informiranje građana GONG je koristio zasebnu web stranicu (www.izbori-info.hr). No, prema riječima

organizatora kampanje, kako je ime GONG postalo *brand* i sinonim za edukaciju o izborima, sve se informacije iz kampanja od 2006. godine postavlja na GONG-ovu matičnu web stranicu.



15. SVIBNJA 2005. NA IZBORIMA BIRAMO					
ČLANOVE OPĆINSKOG / GRADSKOG VIJEĆA			ČLANOVE ŽUPANIJSKE SKUPŠTINE I SKUPŠTINE GRADA ZAGREBA		
koji biraju			koji biraju		
PREDSJEDNIKA OPĆINSKOG / GRADSKOG VIJEĆA	OPĆINSKO / GRADSKO POGLAVARSTVO	NAČELNIKA OPĆINE / GRADONAČELNIKA	PREDSJEDNIKA SKUPŠTINE	ŽUPANIJSKO POGLAVARSTVO / POGLAVARSTVO GRADA ZAGREBA	ŽUPANA / GRADONAČELNIKA GRADA ZAGREBA
LOKALNA SAMOUPRAVA			PODRUČNA (REGIONALNA) SAMOUPRAVA		
uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i osnovno obrazovanje, kultura, sport, zaštita potrošača, zaštita okoliša, protupožarna i civilna zaštita			školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometna infrastruktura te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova		

Od 2000. godine GONG tijekom kampanje osigurava telefonsku liniju i email adresu koje građanima služe za dobivanje općih informacija i specifičnih savjeta o izborima i drugim pitanjima iz djelokruga rada GONG-a. Od 2001. godine građanima je osigurano osobno savjetovanje i pravna pomoć. Također, GONG aktivnosti medijskih kampanja nadopunjava radionicama „Prvi put biram“ kojima osposobljava i potiče srednjoškolce za korištenje svog biračkog prava.

GONG priopćenjima, tiskovnim konferencijama i drugim formama obraćanja medijima i u javnosti često tijekom izbornog perioda reagira na događaje i teme koje su aktualne u izbornom razdoblju i to koristi kao još jedan oblik informiranja javnosti. U razdoblju od 2000. do 2006. godine organizirano je preko 100 konferencija za medije, poslano su na stotine priopćenja za javnost, tisuće puta se ta organizacija pojavila u medijima, a predstavnicima GONG-a su se veoma često za izjave obraćali novinari. Informiranje i interakcija s građanima tijekom kampanja odvija se putem otvorenih kontakt emisija na radio postajama «Građanski sat». Izravan kontakt s građanima GONG ostvaruje organiziranjem javnih akcija i postavljanjem štandova po gradovima.

U opisu elemenata kampanja na kraju je bitno istaknuti kako GONG u svim javnim događanjima i predstavljanjima, uz edukacijske materijale, koristi i dijeli promotivne materijale (majice, naljepnice), čime održava prepoznatljivost svojeg imidža. Također, važna komponenta svih GONG-ovih video spotova, letaka i plakata je i kontinuirano korištenje GONG-ova imena, slogana (“Neka se glas građana čuje.”) i GONG-ove narančaste boje, kojima se sustavno izgrađuje imidž i prepoznatljivost, što je rezultiralo porastom vidljivosti GONG-a i stvaranjem pozitivne percepcije građana o radu GONG-a.



2.5.5. Učinak i utjecaj GONG-ovih izbornih kampanja

Važno usmjerenje izbornih kampanja GONG-a bila je mobilizacija nestranačkih volontera za promatranje izbora. Tako je do posljednjih parlamentarnih izbora više od 17.000 građana Hrvatske promatralo izbore i doprinijelo da oni budu transparentni, slobodni i poštjeni. 2000. godine, kada je GONG započeo organizaciju izbornih kampanja, mobilizacija promatrača bila je nosivi cilj kampanje u povodu parlamentarnih izbora, pa su GONG-ove aktivnosti kampanje rezultirale brojkom od 5000 građana koji su promatrali izbore, a među njima je bilo 1000 novih promatrača. Prvi krug predsjedničkih izbora iste je godine promatralo 5000 nestranačkih GONG-ovih promatrača, od čega 1000 novih, a za drugi krug je volontiralo 4500 građana, među kojima je bilo 500 novih promatrača. Ove brojke govore u prilog velikoj regrutacijskoj snazi GONG-a već u prvoj godini provođenja “narančastog amandmana”, odnosno zakonske mogućnosti promatranja izbora.⁵⁶

Od 2001. godine, uz cilj mobilizacije promatrača, GONG-ove kampanje imaju za cilj edukaciju i informiranje građana. U kontekstu povećane korektnosti odvijanja izbora i potrebe osposobljavanja građana za korištenje izbornog prava, educiranje građana o izbornim procedurama i pravima GONG-u postaje sve važniji cilj, kojemu se usmjerava velik dio aktivnosti kampanja. Tako u narednim kampanjama, u usporedbi s prekretnicom iz 2000. godine, dolazi do smanjenja broja volontera koji promatraju izbore, no i dalje su te brojke impresivne. Lokalne izbore 2000. godine je promatralo 2500 nestranačkih promatrača GONG-a, parlamentarne izbore 2003. njih 3000 (uz 63 mobilne ekipe koje su obišle još 1004 biračka mjesta). U 2005. godini, uz prisutan velik napredak u poštivanju izbornih procedura i korektno provođenje izbora, oba kruga predsjedničkih i lokalne izbore promatra po 1000 građana. U ovim izborima raste značaj mobilnih timova, koji iz godine u godinu pokrivaju sve veći postotak od preko 6500 biračkih mjesta u Hrvatskoj i inozemstvu. Tako je prvi krug predsjedničkih izbora promatrao 61 mobilni tim, koji je pokrивao 803 biračka mjesta, a u drugom krugu 79 mobilnih timova pokrivalo je 1180 biračkih mjesta. Svibanjske lokalne izbore 2005. godine promatra čak 150 mobilnih timova promatrača na 1500 biračkih mjesta.

Kao što je već rečeno, od 2001. godine važni ciljevi izbornih kampanja bili su edukativnog karaktera, što je rezultiralo velikim porastom produkcije GONG-a. Tako je, primjerice, GONG za parlamentarne i predsjedničke izbore 2000. godine tiskao dvije vrste brošura u 150.000 primjeraka. Uslijed razvijanja usmjerenja na edukaciju, u parlamentarnim izborima 2003. godine GONG tiska čak 800.000 edukativnih brošura s informacijama o izbornom procesu, a u predsjedničkim izborima 2005. godine producira čitav

⁵⁶ Godišnji izvještaj o radu GONG-a 2000. Zagreb: GONG, www.gong.hr, pristupljeno: listopad 2007.

niz građanima korisnih dokumenata poput Vodiča kroz predsjedničke izbore, Vodiča kroz popise birača, Uputa za glasanje kod kuće, Uputa za glasanje s potvrdom i Zahtjeva za glasanje izvan mjesta prebivališta.⁵⁷ Edukacijske brošure o izborima GONG distribuira na različite načine, primjerice umetanjem u dnevne novine i niz lokalnih novina. Iz godine u godinu, broj tiskanih medija koji pokazuju interes i spremnost na suradnju se povećava, a utjecaj edukativnih aktivnosti kampanja pokazuje se kada tiskani mediji informacije iz GONG-ovih brošura prenose u obliku članaka.

O tome da su hrvatski mediji uvidjeli važnost edukacijskog djelovanja GONG-a svjedoče podaci o besplatnom emitiranju i popustima na emitiranje video i audio spotova GONG-a. Važan je korak napravljen kada je 2000. godine HRT odlučio da se svi GONG-ovi spotovi emitiraju besplatno. Praksa besplatnog emitiranja spotova na HRT-u je nastavljena u svim kampanjama i proširena na druge nacionalne i lokalne televizije. Tako su 2003. godine četiri video spota besplatno emitirana na pet televizijskih postaja (uključujući HRT). U 2005. broj TV kuća raste, pa se za predsjedničke izbore tri video spota besplatno emitiraju na devet TV postaja, a za lokalne izbore na čak 10 TV postaja. Među 49 radijskih postaja na kojima su 2003. godine emitirani GONG-ovi spotovi mnoge su odobrile besplatno emitiranje, a 2005. godine besplatno je emitiralo 20 radio postaja, a s popustima njih 29.

Interes medija za analize i aktivnosti GONG-a povećavao se iz kampanje u kampanju. Tako su se članci i prilozi o GONG-u kao i aktivnostima kampanja u promatranom razdoblju pojavili nekoliko tisuća puta u nacionalnim i lokalnim medijima, televizijama i radio-postajama, tiskanim i internet izdanjima. K tome, mnogi novinari su u obrađivanju tema konzultirali GONG-ove aktiviste i profesionalce, pa se veoma često GONG pojavljuje kao bitan akter u priložima i člancima o izornoj tematici. Kako mediji predstavljaju važne aktere u kreiranju javnog mnijenja i stavljanju tema na politički dnevni red, zastupljenost produkcijskog sadržaja i aktivnosti GONG-a u svim medijima znatno je utjecala na približavanje GONG-a građanima.

Situaciju u kojoj GONG građanima medijskim posredovanjem postaje relevantan izvor informacija i mobilizacijski faktor najbolje je opisala Suzana Jašić riječima “nakon što je HRT odobrio besplatna emitiranja spotova i GONG ušao u kuće građana koji do tada nisu bili upoznati s našim radom, postali smo institucija”, odnosno građanima prepoznatljiv *brand* u čije informacije vjeruju. U prilog toj tvrdnji govori i podatak da su za vrijeme kampanje za parlamentarne izbore 2003. godine na GONG-ovom info-telefonu 060 dani odgovori na više od 13.000 upita građana.⁵⁸

⁵⁷ Godišnji izvještaj o radu GONG-a 2001.. Zagreb: GONG, Godišnji izvještaj o radu GONG-a 2003. Zagreb: GONG, Godišnji izvještaj o radu GONG-a 2005. Zagreb: GONG, www.gong.hr, pregledano: listopad 2007.

⁵⁸ Godišnji izvještaj o radu GONG-a 2003. godina. Zagreb: GONG, www.gong.hr, pregledano: listopad 2007.

Također, GONG je tijekom godina izgradio korektne i suradničke odnose s državnim institucijama, političkim strankama i međunarodnim organizacijama te se u tim odnosima postavio kao agent demokratizacije izbornog procesa u Hrvatskoj. Tako je, primjerice, nakon lokalnih izbora 2001. godine na konferenciji za novinare g. Hrair Balaian, Voditelj ODIHR-ovog⁵⁹ Ureda za izbore istaknuo da je osobno pratio provedbu održavanja izbora u Hrvatskoj i zamijetio značajan napredak u izbornom procesu. Po njegovom mišljenju, lokalni izbori 2005. bili su zadnji koje je promatrao ODIHR upravo zbog izvanrednog rada GONG-a.⁶⁰ Priznanje za rad GONG je 2003. godine dobio i od Hrvatskog sabora, kada mu je dodijeljena nagrada Zlatni grb, priznanje koje se dodjeljuje za dostignuća na području razvoja parlamentarizma, jačanja demokracije, promicanja tolerancije i zaštite ljudskih prava u RH.

Tijekom ovog razdoblja GONG se postavio i kao stručan i relevantan suradnik donositeljima i provediteljima odluka, ali i kao zagovaratelj nužnih promjena izborne regulative. Tako je 2003. u suradnji s Državnim izbornim povjerenstvom GONG tiskao prvi informativni plakat za građane koji je službeno distribuiran kao dio izbornog materijala, a u godinama koji slijede bio inicijator ili suorganizator mnogih okruglih stolova na kojima su se okupljali predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti i relevantni stručnjaci u raspravama o izornoj praksi i regulativi.

U razdoblju provođenja sedam dosadašnjih kampanja GONG je zagovarao donošenje ili izmjene i dopune zakona koji se odnose na razne segmente izborne regulative. GONG-ov utjecaj je primjerice bio vidljiv u stavljanju na dnevni red, formulaciji i odlučivanju o usvojenom Zakonu o Državnom izbornom povjerenstvu, Zakonu o popisima birača i Zakonu o financiranju političkih stranka. Zakonodavna inicijativa GONG-a u istom se razdoblju odnosila i na zakone kojima se regulira lokalne izbore. Upozoravajući na pitanje reguliranja financiranja izbornih kampanja GONG je utjecao na saborsku raspravu o prijedlozima Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zakona o direktnom izboru župana, gradonačelnika te općinskih načelnika, te Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji su u međuvremenu izglasani.

Ovo su samo neke od GONG-ovih aktivnosti legislativnog zagovaranja koje pokazuju kako je, uz visoku medijsku podršku i pozornost, razvijeno povjerenje te komunikaciju s građanima GONG razvio dovoljno stabilnu i značajnu legitimacijsku, ali i stručnu osnovu za zagovaranje prema vlasti. Kontinuirano upozoravajući javnost na nedostatke izbornog zakonodavstva te na činjenicu kako politička volja za njegovo unapređenje

⁵⁹ OSCE-ova Misija za promatranje parlamentarnih izbora u Republici Hrvatskoj.

⁶⁰ *Godišnji izvještaj o radu GONG-a 2001. godina*. Zagreb: GONG, www.gong.hr, pregledano: listopad 2007.

postoji neposredno prije ili tijekom provedbe izbora, GONG se postavio kao relevantan akter u *policy* procesu vezanom za izbore i postigao zamjetan uspjeh u mnogim zakonodavnim inicijativama. Svojim kombiniranjem analitičkog pristupa i *grassrooting*-a, aktivnim djelovanjem, kontinuiranom prisutnošću i prepoznatljivošću imidža svakako služi kao primjer izvrsne prakse kombiniranja zagovaranja usmjerenog na društvo i zagovaranja usmjerenog na vlast.

2.6. 16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama – studija slučaja 4

Suzana Kunac

2.6.1. Uvod

“Nasilje protiv žena je manifestacija povijesno nejednakih odnosa snaga između muškaraca i žena, koji su doveli do dominacije nad ženama i diskriminacije žena od strane muškaraca i sputavanja potpunoga razvoja žena”⁶¹. U *Preporuci br. 19 Komiteta Ujedinjenih Nacija za eliminaciju svih oblika diskriminacije prema ženama*⁶² naglašava se: „nasilje temeljeno na spolu je oblik diskriminacije koji ozbiljno ugrožava mogućnost žena da uživaju prava i slobode na osnovi jednakosti s muškarcima“. Osim toga, žene žrtve nasilja u obitelji su dvostruko ugrožena skupina u smislu društvene isključenosti, jer osim što žene spadaju u rizičnu skupinu kad se radi o siromaštvu⁶³, one koje su žrtve nasilja spadaju u skupinu koja u hrvatskom društvu ima ograničene mogućnosti i velik rizik društvene isključenosti.⁶⁴

Istraživanje o nasilju protiv žena u obitelji provedeno 2003. godine⁶⁵ pokazalo je da je u Republici Hrvatskoj najmanje 29% žena doživjelo neki oblik fizičkog zlostavljanja od strane svojih intimnih partnera (21% ispitanica je to doživjelo osobno, 29% ima spoznaju da je nasilje doživjela najbolja prijateljica, a u 36% slučajeva obiteljsko nasilje je doživjela majka ispitanice, čemu je ispitanica bila svjedokinjom u djetinjstvu). Dakle, svaka četvrta žena u Hrvatskoj žrtva je nekog od oblika nasilja u obitelji.

⁶¹ United Nations, The Beijing Declaration and the Platform for Action, Fourth World Conference on Women, Beijing: 4-5 September 1995, New York 1996.

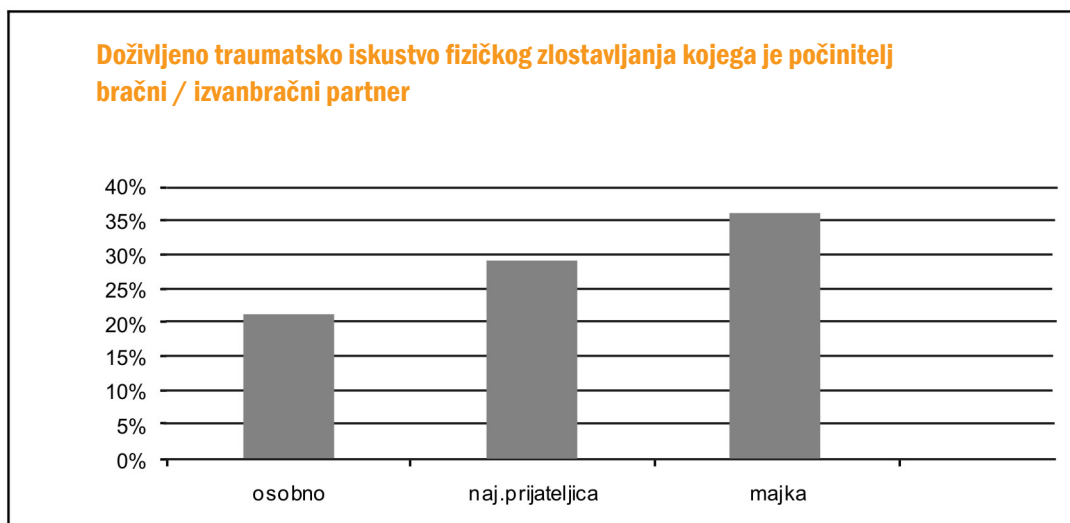
⁶² General Recommendation No. 19 (II th session, 1992), U.N. DocA/47/38(1992).

⁶³ Central Bureau of Statistics, “Poverty Indicators from 2002 to 2004“, No. 13.2.2 of 7 July 2005.

⁶⁴ Economic Vulnerability and Welfare Study (2000), World Bank.

⁶⁵ Istraživanje je provedeno metodom ankete u sklopu projekta “Društveni troškovi obiteljskog nasilja nad ženama”. Inicijator i nositelj projekta je Autonomna ženska kuća Zagreb, a projekt je odobrio i financirao Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladih. Istraživanje je provedeno na reprezentativnom uzorku od 976 ispitanica, dobnog raspona od 18 do 65 godina. Prikupljanje podataka metodom lice-u-lice provedeno je na 42 lokacije u Dalmaciji, Istri i Primorju, Lici i Pokuplju, Sjevernoj Hrvatskoj i Zagrebu. Autorica istraživanja: Diana Otročak.

Grafikon 1: Fizičko zlostavljanje žena



Podaci govore da je dom, a ne primjerice gradski eksterijer, moguće najopasnije mjesto za žene, a najčešće stradavaju od strane partnera kojeg poznaju i kojem vjeruju, što ovaj oblik nasilja čini posebno zastrašujućim.

„Žene žrtve nasilja u obitelji nalaze se u lošijem položaju nego ostali građani u Hrvatskoj, jer osim što su žrtve psihičkog, fizičkog, seksualnog ili ekonomskog nasilja od strane svojih bivših ili sadašnjih partnera, one su i žrtve državnih institucija (strukturno nasilje). Djelatnici relevantnih državnih institucija (policija, socijalni radnici/ce, suci/sutkinje) neosjetljivi su na problem, ne djeluju pravovremeno, ne provode postojeće zakone i propise, ne informiraju žrtvu o njenim pravima i mogućnostima. Kao posljedica svega gore navedenog, (...) žene koje su preživjele nasilje u obitelji odlučuju ne prijavljivati nasilje iz straha koji je posljedica osobnih iskustava ili iskustava drugih. Problem predstavlja i činjenica da često i same žrtve ne prepoznaju nasilje, umanjuju njegov značaj, žive u izolaciji i zbog tradicionalnog odgoja i društvenih normi ne progovaraju o svojim problemima. Socijalni kontekst također je jedan od rizičnih elemenata koji doprinose nasilju protiv žena u obitelji: posljedice rata, povećan prag tolerancije na nasilje, tranzicija koja je osobito teško pogodila žene, retradicionalizacija društva.“ (Kunac, 2007:99).

2.6.2. 0 kampanji „16 dana“

“16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama” dio je globalne kampanje za judska prava žena koja započinje 25.11., Međunarodnim danom protiv nasilja nad ženama, a završava 10. prosinca, Međunarodnim danom ljudskih prava. Prvu trodnevnu kampanju *16 dana* koordinirao je 1991. godine Center for Women's Global Leadership uz sudjelovanje prvog Women's Global Leadership Instituta. Nakon toga, pojedinci/pojedinke i organizacije širom svijeta počeli su provoditi aktivnosti tijekom *16 dana* aktivizma protiv nasilja nad ženama s namjerom da javnost postane svjesna svih oblika nasilja nad ženama u njihovim zajednicama. 16 dana aktivizma postao je godišnji događaj u mnogim gradovima, državama, regijama. Primjerice, 2001. godine kalendar aktivnosti kampanje *16 dana* sadržao je događanja u 44 zemlje svijeta.⁶⁶ Aktivistkinje/i kampanjom *16 dana* aktivizma nastoje informirati javnost o spolno uvjetovanom nasilju u okviru kršenja ljudskih prava, osigurati bolju zaštitu onih koji/e su preživjeli/e nasilje i eliminirati sve oblike nasilja iz društva.

Nasilje prema ženama u svim oblicima, a posebice fizičko, najčešće se ispoljava u obiteljskoj zajednici koja bi za žene i djecu trebala predstavljati najsigurnije okruženje.

O problematici nasilja nad ženama u Hrvatskoj prije 19 godina prve su progovorile i na njega reagirale ženske nevladine organizacije osnivanjem SOS telefona, a potom skloništa za žene i djecu žrtve nasilja u obitelji, te postavljanjem zahtjeva državnoj vlasti da ih zakonski zaštititi.

Iako se kampanjom *16 dana* aktivizma nasilje nad ženama nastojalo učiniti vidljivim u javnosti i prije 2000. godine, u predstojećoj analizi bavit ćemo se kampanjama od 2000. do 2003. godine, iz nekoliko povezanih razloga. Open Society Institute Budapest 2000. godine ponudio je višegodišnje financiranje kampanja 16 dana aktivizma, jer su se do tada te kampanje organizirale bez novca, malim, simboličkim akcijama. Počelo se razgovarati o potrebi da se jasno definiraju dugoročni ciljevi *16 dana*, operativni ciljevi pojedinačnih kampanja po godinama, ciljane skupine, aktivnosti, indikatori uspješnosti. Tako se kroz konzultacijski proces definiralo da su dugoročni ciljevi kampanje *16 dana*: senzibilizacija javnosti – mijenjanje odnosa prema nasilju nad ženama; otvaranje javne rasprave o nasilju nad ženama u javnom diskursu; vršenje pritiska na donositelje odluka kako bi se uvela kvalitetna zakonska zaštita.

Početkom 2000-ih, prema mišljenju feminističkih aktivistkinja bilo je potrebno više se fokusirati na žene žrtve nasilja, jer žene nisu bile sklone javno govoriti o nasilju. Praksa je bila prekršajno kažnjavati i muškarce i žene ako bi žena prijavila nasilje, i to zbog uznemiravanja javnog reda i mira. Nasilje se i nadalje

⁶⁶ Više o globalnoj kampanji 16 dana aktivizma može se pročitati na web stranicama Center for Women's Global Leadership

retiralo kao privatan problem, policija nije razlikovala žrtvu od nasilnika. U Saboru su se mogle čuti apsurdne rasprave o tome tko će hraniti obitelj ako se nasilnika (hranitelja obitelji) optuži i kazni zatvorskom kaznom. U Nacionalnoj politici iz 1998. godine nasilju i ženama žrtvama posvećen je značajan dio, ali je bilo potrebno vrijeme da se mjere iz Nacionalne politike počnu i provoditi.

Tek od 1999. godine policija po prvi put nasilje nad ženama priznaje kao zasebnu kategoriju te se neki slučajevi prijavljuju i procesiraju, ali još uvijek nije bilo rodno osjetljive statistike.

Zahtjevima ženskih organizacija za kvalitetnu zakonsku zaštitu od obiteljskog nasilja samo je djelomično udovoljeno. U okviru obiteljskog zakonodavstva od 1. srpnja 1999. nasilje u obitelji sankcionirano je kao posebna vrsta prekršaja, kažnjiva kaznom zatvora od 30 dana, a u okviru kaznenog zakonodavstva kao kazneno djelo „nasilničko ponašanje u obitelji“ (čl. 215a), za koje je propisana kazna zatvora od tri mjeseca do tri godine. Međutim, to nije bilo dovoljno. Ženske organizacije zahtijevale su donošenje posebnog Zakona o sprečavanju nasilja u obitelji, kojim će se propisati poseban, specifičan oblik postupanja primjeren zaštiti žena i djece žrtava obiteljskog nasilja, za sva državna tijela zadužena za pružanje zaštite.

Kako se kampanjom 16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama obilježavaju i neki važni međunarodni datumi, ovdje ćemo ih samo ukratko navesti:

- 25. studeni proglašen je Međunarodnim danom protiv nasilja nad ženama na prvom sastanku feministkinja Latinske Amerike i Kariba (Feminist Encuentro) održanom u Bogoti 1981. g. Na sastanku su žene govorile o obiteljskom nasilju, silovanjima i seksualnom zlostavljanju te nasilju koje žene trpe pod političkim režimima, uključujući torturu i nasilje nad političkim zatvorenicima. 25. studeni je odabran kao dan sjećanja na sestre Mirabel (Patriu, Minervu i Mariu Teresu) koje je brutalno dao ubiti diktator Rafael Trujillo u Dominikanskoj Republici 1960. godine.
- 1999. godine UN su službeno potvrdile 25. studeni kao Međunarodni dan protiv nasilja nad ženama.
- U razdoblje 16 dana aktivizma uključen je Svjetski dan AIDS-a (1. prosinac).
- 6. prosinca obilježava se sjećanje na montrealški masakr: 1989. 25-godišnji Marc Lepine, naoružan poluautomatskom puškom i noževima, ubio je 14 žena i ranio 13 osoba na kanadskom sveučilištu u Montrealu, izvikujući „Vi ste žene, vi ćete postati inženjerke. Vi ste horda feministkinja. Ja mrzim feministkinje“. Ženske grupe diljem zemlje organizirale su javna oku-

- pljanja – bdijenja, marševe i komemoracije. 1991. godine kanadska je vlada proglasila 6. prosinca Nacionalnim danom sjećanja i akcije protiv nasilja nad ženama.
- 10. prosinca – Međunarodni dan ljudskih prava.
- 10. prosinca 1948. vlade su potpisivanjem Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima priznale svim ljudskim bićima pravo na „život, slobodu, sigurnost... bez ikakvih razlika“.
- Organizacije i pojedinci/ke na Međunarodni dan ljudskih prava obilježavaju potpisivanje ovog povijesnog dokumenta i promoviraju principe koje on utvrđuje.

Studija slučaja o 16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama temeljena je na provedenom intervjuu⁶⁷ s voditeljicom kampanja Sanjom Sarnavkom, koordinatoricom programa Žene i mediji, kasnije i koordinatoricom Grupe za ženska ljudska prava B.a.B.e od 2000. do 2003. godine. Sanja Sarnavka je tijekom tog perioda u suradnji s različitim ženskim organizacijama i Ženskom mrežom Hrvatske osmišljavala i provodila medijske kampanje protiv nasilja nad ženama. Osim intervjua, studija slučaja se temelji i na pregledu arhivske građe B.a.B.e. - dokumenata, medijskih članaka, promotivnih materijala i sadržaja internetskih stranica nastalih tijekom četiriju kampanja „16 dana“ u razdoblju 2000.-2003. Treba naglasiti da se ova studija slučaja primarno bavi aktivnostima koje su za vrijeme kampanja „16 dana“ koordinirale B.a.B.e. u dogovoru s Ženskom mrežom Hrvatske i drugim ženskim organizacijama, a ne svim aktivnostima ženskih organizacija tijekom razdoblja od 2000. do 2003. godine, koje su pojedinačnim aktivnostima obilježavale „16 dana“.⁶⁸

B.a.B.e., Budi aktivna. Budi emancipirana., je neprofitna, nevladina, strateška, lobistička, feministička grupa za afirmaciju i implementaciju ženskih ljudskih prava koja se zalaže za pravo na život bez nasilja, u vlastitom domu i u javnom životu, pravo na jednako i cjelovito sudjelovanje u svim područjima društva, posebno na vodećim mjestima i u tijelima gdje se donose važne odluke, reproduktivna prava žena, uključujući

⁶⁷ Intervju sa Sanjom Sarnavkom je vođen 07.12. 2007. godine u prostorijama B.a.B.e.

⁶⁸ Primjerice projekt Sanje Iveković „Ženska kuća“ u organizaciji Muzeja suvremene umjetnosti i Autonomne ženske kuće Zagreb također je bio dijelom obilježavanja Međunarodnog dana borbe protiv nasilja nad ženama i kampanje 16 dana aktivizma, ali ga nismo zasebno uvrstile kao aktivnost kampanje „16 dana“ za 2002. godinu jer je taj umjetnički projekt bio više dijelom obilježavanja dvanaeste obljetnice osnivanja AŽKZ, nego cjeline kampanje 16 dana 2002. Osim toga, okrugle stolove, ulične akcije, letke kreirale su ženske organizacije kao dio svojih aktivnosti i potpuno slobodno, u duhu pluralizma ženskog pokreta obilježavale 16 dana aktivizma. Prema dosegu ovog istraživačkog rada te aktivnosti ženskih organizacija tijekom perioda 2000.-2003. godine nije bilo moguće obuhvatiti.

pravo na reproduktivno zdravlje i na odluku kada, koliko i s kim će rađati i podizati djecu. B.a.B.e. vjeruju da je unapređenje društvenog statusa žena nemoguće sve dok ženska prava nisu u potpunosti priznata i zaštićena, da su spolna/rodna ravnopravnost i demokracija temeljne komponente svake demokracije i pravednog društva te da država koja niječe jednake mogućnosti, prava i zaštitu ženama, etničkim, političkim, spolnim i drugim manjinama ne može sebe nazivati demokratskom državom.

2.6.3. Kampanje 16 dana aktivizma – 2000. – 2003.

Kampanja „16 dana“ - 2000.

Ciljana skupina: žene žrtve nasilja

Slogan kampanje: Tko te tuče, taj te NE voli!

Budžet kampanje: 5.000,00 US \$

Prema dokumentaciji projekta u kampanji 2000. godine sudjelovale su četiri ženske organizacije: Grupa za ženska ljudska prava B.a.B.e., Autonomna ženska kuća Zagreb, Centar za žene žrtve rata, Zagreb i Mirta iz Splita.

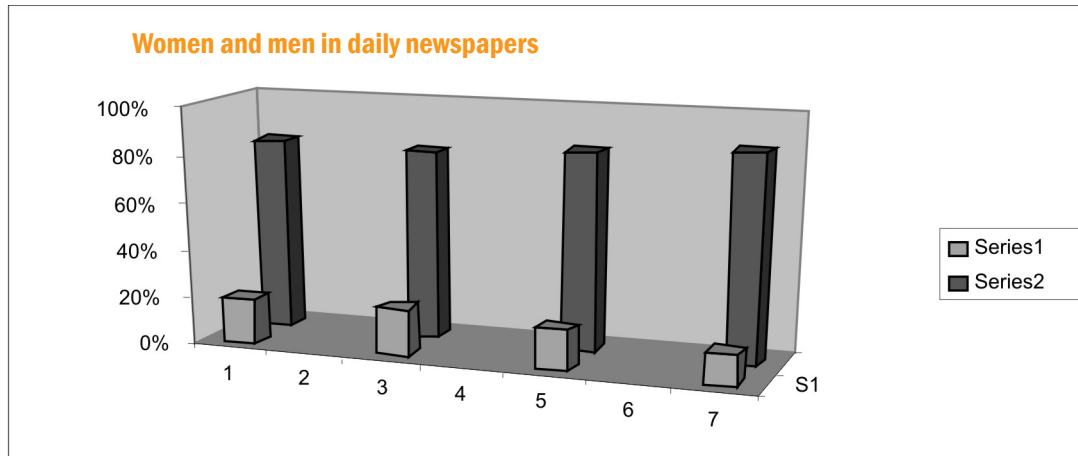
Predložene aktivnosti kampanje bile su: snimanje muzičkog spota (kao kontinuitet aktivnosti B.a.B.e., jer je muzički spot rap grupe SCAT snimljen još 1998. godine, a 1999. godine snimljen je muzički spot jazz pjevačice Zdenke Kovačiček „Žena za sva vremena“), proizvodnja promotivnih materijala i njihova distribucija (te aktivnosti su koordinirale AŽKZ i Mirta), Centar za žene žrtve rata pripremio je i distribuirao brošuru o seksualnom nasilju kao društvenom problemu i organizirao okrugli stol, problematizirajući u javnosti seksualno nasilje nad ženama.

U tom trenutku B.a.B.e. se nisu specifično bavile nasiljem, više su bile orijentirane na zakonodavne inicijative i pravnu pomoć... žrtve nasilja upućivale su na Autonomnu žensku kuću Zagreb. Zadatak B.a.B.e. bio je učiniti nasilje vidljivim.

Od 1996. godine Sanja Sarnavka intenzivno se bavila programom B.a.B.e. - Žene i mediji. Tijekom 1996./97. napravila je zajedno sa suradnicama analizu sadržaja hrvatskih dnevnih novina i ustanovila da su žene u medijima nevidljive⁶⁹.

⁶⁹ Analiza sadržaja 4 najčitanija dnevnika u tom vremenu (*Vjesnik*, *Večernji list*, *Novi list* i *Slobodna Dalmacija*) bila je provedena 18. siječnja 1997. godine. Rezultati su pokazali da je od 1846 osoba spomenutih toga dana u sva četiri lista bilo 1526 muškaraca, a samo 326 žena. U *Vjesniku* je spomenuto 19% žena, u *Večernjem listu* 20% žena, u *Slobodnoj Dalmaciji* 17% žena, a u *Novom listu* 13% žena

Grafikon 1: Fizičko zlostavljanje žena



*Izvor: B.a.B.e., 1997.

Nasilje se u crnim kronikama (analizirajući naslove) više tretiralo kao obračun među supružnicima (čak s dozom humora), gdje nitko nije žrtva i nitko nije nasilnik („A lijepo sam joj govorio: ženo nemoj kričati na mene“; „Ona njega daskom, a on nju nožem“; „Maltretirala me - jezikom“).



Izvor: Večernji list 7.3. 1996. i
Vjesnik, 7.3. 1996.
(prema Sarnavka, 2007)

Iz analiza je postalo razvidno da, ako ženske organizacije žele utjecaj, moraju pronaći način da budu prisutnije u medijima, posebice na javnoj televiziji.

„Bilo je potrebno profesionalno napraviti spot, jingle i neke šire akcije i pokazati kako u nasilju postoji jasno razgraničenje tko je žrtva, a tko nasilnik. Najvažnije je bilo ženama objasniti da nasilje nije u redu, normalna svakodnevica koju one trebaju tolerirati.“ (Sanja Sarnavka, intervju 2007.)

Prema riječima voditeljice kampanja osnivanje video aktivističkog centra „Fade in“ bila je sretna okolnost za kampanju „16 dana“ 2000. godine. Tako je, osim dvaju muzičkih video spotova u kampanji 2000. godine, proizveden i prvi TV spot na temu nasilja nad ženama. „Kada smo kreirale kampanju 2000. godine bila je sretna okolnost da je ‘Fade in’ započeo s radom i sjajno su se uklopili u rad na prvom spotu. Spot je bio sirotinjski. 7-8 fotografija koje se izmjenjuju, zvukovi iz kuhinje (pad tave, prolijevanje...), glas u offu koji govori o nasilju. Međutim, duge rasprave smo vodile i smišljale kako prikazati ženu žrtvu, da spot bude autentičan, a da se istovremeno zaštititi žena, njen identitet, privatnost. Završna ideja je bila izmjenjivanje crno-bijelih fotografija na kojima su se vidjele ozljede na tijelu žena (za tu svrhu su aktivistkinje B.a.B.e. bile modeli), ali je i nadalje ostala dilema kako snimiti autentičan glas u off-u, jer kada glumica govori, osjeti se izvještačenost. Tako smo se odlučile snimiti ženu žrtvu obiteljskog nasilja iz skloništa za žene Korak, Karlovac. Slogan kampanje sam osmislila iz istraživanja jezika gdje su mi uvijek bile fascinantne sintagme poput: ‘dijete spava kao zaklano’; ‘tko te tuče taj te voli’; ‘suprotnosti se privlače’; ‘on je ljubomoran, pa se potučete’... Za ovu kampanju, zvučnu krilaticu, koju svi znamo još iz vrtića: ‘tko te tuče taj te voli’, pretvorila sam u niječnu rečenicu – ‘Tko te tuče taj te NE voli’ i to je bio slogan kampanje. Osmišljavajući kako medijima kampanju učiniti privlačnom isplanirale smo uličnu akciju – kupile smo veliko platno, boje, kistove i na cesti u Karlovcu ispisivale slogan kampanje ‘Tko te tuče taj te NE voli’. Jedan natpis smo uspjele nalijepiti na lokalni autobus, a jedan čovjek nam je izvjesio veliki banner kroz svoj prozor. Bila je to sjajna i uspješna akcija.” (Sanja Sarnavka, intervju 2007.)

„Mediji su to popratili, posebno radio Karlovac, a ‘Fade in’ je snimao akciju i jedan dio je ušao u spot. Reportažu o početku kampanje u Karlovcu ‘Fade in’ je plasirao za vrlo gledanu HRT-ovu emisiju ‘Dobro jutro Hrvatska’. Kako bismo osigurale da spot emitira HRT – nazvala sam ih i rekla im da im je to obaveza kao javnoj TV. Međutim, HRT takve zahtjeve uvijek usmjeri na marketing, a oni pak obećaju da će u primjerenom terminu emitirati spot, međutim, puste ga kada valjda baš nitko ne gleda televiziju, tako da sam uvjerena da spot te godine nije privukao pažnju šire javnosti.

Mediji su nakon reportaže emitirane u emisiji ‘Dobro jutro Hrvatska’ nazivali i pitali što je to 16 dana aktivizma. Radio postaje su puštale jingle čiji je tonski zapis bio iz TV spota. Sjećam se da su mediji nazivali

i da je Neva Tölle davala izjave.

Tijekom kampanje 16 dana aktivizma bili su istaknuti brojevi telefona AŽKZ i B.a.B.e. Broj poziva nakon kampanje u obje organizacije se značajno povećao.

Indikator uspjeha je i press clipping. Kampanja je obuhvatila ne samo Zagreb, već i Karlovac.“ (Sanja Sarnavka, intervju 2007.)

2000. godine 39 radiostanica diljem Hrvatske puštalo je jingle kampanje 16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama.

Kampanja „16 dana“ - 2001.

Ciljane skupine: svjedoci nasilja nad ženama

Slogan kampanje: „Reagirajmo, nasilje nad ženama je zločin!“

Budžet kampanje: 5.000,00 US \$

Za sljedeću kampanju 2001. B.a.B.e. su zajedno s članicama ŽMH diskutirale o elementima kampanje. Donesena je odluka da će ciljane skupina kojoj će se kampanja 16 dana 2001. godine obraćati biti svjedoci nasilja: susjedi, obitelj. Te ciljane skupine bilo je potrebno senzibilizirati i potaknuti ih na prepoznavanje nasilja kao društvenog, a ne privatnog problema.

Izvedbu i koordinaciju kampanje vodila je Sanja Sarnavka, Grupa za ženska ljudska prava B.a.B.e.

Aktivnosti „16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama“, 2001.

- **Produkcija crtanog filma „Reagirajmo, nasilje je zločin“**
„Spot je 2001. bio ogroman uspjeh. Došle smo na ideju da napravimo animirani spot koji koristi crtež. Spot se rađao dugih pet mjeseci. Crtež i montaža su bili odlični. Tatjana Božić je pisala scenarij, a Petar Grimani je radio crtež. Finalna verzija spota je bila gotova noć prije tiskovne konferencije 25.11.“ (Sanja Sarnavka, intervju 2007.)
- **Tiskovna konferencija za najavu kampanje i predstavljanje crtanog filma**
„Presicu smo održale u Mami, predstavile spot, došli su mediji i predstavnice ženskih organizacija.“ (Sanja Sarnavka, intervju 2007.)
- **Javno pismo Hrvatskoj biskupskoj konferenciji u kojem tražimo da se zauzmu za eliminaciju nasilja u obitelji**

(Položaj žena u Hrvatskoj tijekom 90-ih koji smo opisale kao proces depolitizacije, zasigurno je bio određen i repatrijarhalizacijom putem sve prisutnijih katoličkih vrijednosnih predočaba u široj javnosti „(podređeni položaj žena, unutrašnja sloga obitelji, važnost braka i formalnih znakova patrijarhalne obitelji)“ (Tomić-Koludrović, 2000:14). I zato se B.a.B.e. 2001. godine obraćaju Hrvatskoj biskupskoj konferenciji s ciljem senzibiliziranja biskupa, župnika i drugih relevantnih crkvenih lica o temi nasilja u obitelji tijekom 16 dana aktivizma, jer su možda držale da snažna akcija unutar Katoličke crkve može promijeniti tada prisutan stav da je nasilje nad ženama društveno prihvatljivo. Iako su B.a.B.e. poslale pismo svim biskupima u Hrvatskoj, dobile su samo jedan odgovor, a Katolička crkva je ostala zatvorena za dijalog sa ženskim feminističkim pokretom do danas.

Pismo Hrvatskoj biskupskoj konferenciji:

„Nasilje je, nažalost, svakodnevica mnogih žena na nacionalnoj i globalnoj razini. Usprkos brojnim promjenama u našem društvu, nasilje nad ženama se ne smanjuje nego štoviše, prema podacima brojnih ženskih organizacija koje rade sa žrtvama, intenzivira - učestalošću i oblicima. U društvu koje doživljava nasilje kao legitimni oblik rješavanja sukoba, u poslijeratnom društvu koje se nedovoljno brzo obnavlja, u društvu u kojem je još uvijek općeprihvaćen nazor da se ženu smije zlostavljati, da je batina izašla iz raja, da je udarac znak ljubavi, potrebno je poraditi na promjeni svjetonazora u smjeru mirotvorstva i zaštite socijalno, ekonomski i politički marginaliziranih skupina.

Obraćamo se vama, katoličkim biskupima u Hrvatskoj, u tijeku kampanje 16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama i predbožićnom razdoblju, jer je Advent idealno vrijeme da i vi progovorite o nasilju nad ženama koje razara osobnost i snagu mnogih članica Katoličke crkve. Na kraju Božićnog razdoblja čita se evanđelje o Isusovu krštenju koje poziva na 'poravnanje putova'. Pomozite svim katolicima da 'poravnaju svoje putove' i da ozbiljno razmisle o svom odnosu prema ženama i svim oblicima nasilja nad ženama koje nerijetko primjenjuju. Cijelo Božićno razdoblje je naviještanje mira, stoga vas potičemo da se zauzmete za slavljenje mira i nenasilja u Crkvi, obitelji, na ulici, radnom mjestu te da u svojim božićnim pastirskim temama razmatrate i ovu temu.

Očekujemo da će progovaranje Hrvatske biskupske konferencije o nasilju nad ženama doprinijeti osvještavanju svih građana i građanki, a posebice katolika i katolkinja, o važnosti prestanka vršenja nasilja nad ženama, ali i nasilja uopće u našoj svakodnevici.“

(Arhiva B.a.B.e., Zagreb, 22. studenog 2001.)

- Distribucija crtanog filma za prikazivanje na HRT-u i lokalnim televizijama
- Gostovanje u emisiji „Dobro jutro Hrvatska“ na HRT-u
U emisiji Dobro jutro Hrvatska spot je bio najavljen i prikazan. Nakon toga je na HRT-u u gledanijim terminima višekratno emitiran. Te godine tijekom kampanje „16 dana“ snimljena je i prva Latinica na temu nasilja.
- Izrada i postavljanje jumbo plakata „Reagirajmo, nasilje je zločin“ na vidljivom mjestu u gradu i snimanje reportaže
- Izrada naljepnica „Stop nasilju nad ženama“ i „Prostor bez nasilja“
Proizvedeni su letci koje su ženske organizacije distribuirale povezujući ih sa svojim aktivnostima. Organizacije u ŽMH organizirale su mnogobrojne okrugle stolove na temu nasilja nad ženama.
- Izrada radio jingla „Reagirajmo, nasilje je zločin“ i distribucija radio stanicama
- AŽKZ i B.a.B.e. nazivale su radijske postaje kako bi se osiguralo besplatno emitiranja jingla kampanje. 2001. godine 52 radio stanice su besplatne emitirale jingle.
- Radijska emisija „Mjesečnica“ za studeni posvećena nasilju nad ženama, emitirana 27. studenog 2001. na Obiteljskom radiju
- Izlog knjižnice Dugave uređen materijalima posvećenima kampanji „16 dana“
- snimanje informacija o „16 dana“ za govorne automate
- distribucija informacija o „16 dana“ za TV kalendar

Jedna od posljedica aktivnosti kampanje bila je da telefon B.a.B.e. za besplatnu pravnu pomoć radi cijeli dan, a ne samo po dva sata tri dana u tjednu.

„Kampanja 2001. godine bila je napravljena profesionalnije i svi mediji su bili otvoreniji za suradnju. To je bila prekretnica kada govorimo o temi nasilja nad ženama.“ (Sanja Sarnavka, 2007.)

Kampanja „16 dana“ - 2002.

“Nakon Montrealskog masakra, čitava se Kanada digla na noge – jednako muškarci i žene – i taj je datum odmah proglašen Nacionalnim danom sjećanja i akcije protiv nasilja nad ženama. U nas ubojstvo triju žena – sutkinje Ljiljane Hvalec, odvjetnice Hajre Prohić i njene klijentice Gordane Oraškić, do danas nije zaslužilo da ga se uvrsti u tragične događaje koji zaslužuju nacionalno obilježavanje. Ne čudi stoga što se jednoj sutkinji opet prijeti smrću, a zaposlenici suda ne žele ni o čemu govoriti jer je to, navodno, kontraproduktivno. Kontraproduktivna je, kako se nama čini, samo šutnja. Zato mi svake godine, uz svakodnevne aktivnosti, sudjelujemo u organiziranju međunarodne kampanje 16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama – kako se barem 16 dana ne bi šutjelo o stradanjima i zaslugama žena. Da problem nasilja ne bi ostao trajno ‘ženskim pitanjem’, ove smo godine pozvale muškarce da nam se priključe i počnu razumijevati kako je to važan i općedruštven problem. U svijetu postoji već čitav niz organizacija koje su osnovali muškarci koji znaju da se nasilje i njih tiče. Svojim aktivnostima oni pokazuju kako im je stalo te kako žele živjeti u drukčijem, boljem svijetu. Vidjet ćemo što će naši muškarci učiniti“

Sanja Sarnavka, B.a.B.e. (2002)

Ciljna skupina: muškarci

Suradnici/podržavatelji/ce: Muškarci koji sudjeluju direktno u kampanji; ženske nevladine organizacije; druge nevladine organizacije, prvenstveno ljudskopravaške (Hrvatski helsinški odbor)

Slogan kampanje: „Muško NE NASILJU nad ženama!“

Budžet kampanje: 7.000,00 eura

Specifični ciljevi: natjerati muškarce da preuzmu odgovornost za nasilje nad ženama; učiniti nasilje nad ženama društveno neprihvatljivim – pogotovo među muškarcima; smanjiti nasilje nad ženama.

Korisnici (za koga se kampanjom zalaže): žene žrtve (i djeca); nenasilni muškarci (nisu svi muškarci nasilnici); društvo i država (prevencija nasilja, smanjenje troškova koje uzrokuje nasilje).

Poruke: Svakih 15 minuta jednu je ženu pretukao njezin partner! Svaki tjedan jednu je ženu ubio njezin sadašnji ili bivši partner.

Na Skupštini ŽMH prezentirana je kampanja i izjava koju su potpisivali muškarci tijekom kampanje:

„Želim javno osuditi svako nasilje nad ženama jer vjerujem da se samo razgovorom zbiljski rješavaju problemi. Nasilje nad ženama nije privatna stvar, već predstavlja kršenje jednog od temeljnih ljudskih prava i stoga je država dužna osigurati djelotvorne mehanizme zaštite.“

Spot je bio crtič⁷⁰ – kako iz vizure djeteta govoriti o problemu nasilja, kako djetetu objasniti nasilje. Izjave su tiskane u 5000 primjeraka, štampani su plakati i razglednice. Mile iz Hladnog piva, nakon što se zgrozio slušajući saborsku raspravu o položaju žena u RH, napisao je riječi “Šamara” i želio je to pokloniti aktivistkinjama za kampanju 16 dana aktivizma.

Tako je dio sredstava kampanje uloženi u snimanje singla „Šamar“⁷¹ Hladnog piva. Šamar je kasnije nagrađen s pet Porina jer ga je publika jako dobro primila. Omot CD-a „Šamar“, Hladnog piva, tiskan je i kao razglednica koja je dijeljena tijekom kampanje 2002.

Kampanju su u Europskom domu (25.11. 2002.) predstavili Šime Lučin, Davorko Vidović, Furio Radin, Ranko Marijan, Gordan Kožulj, Semi Aleši, Tomislav Butina, Kristijan Ugrina, Siniša Svilan, braće Skelin, Hamed Bangoura, Edo Popović, dr. Milan Košuta, Hladno pivo i Rok Skenderović.

Na tiskovnoj konferenciji u povodu 16 dana prvi put je promoviran spot za pjesmu „Šamar“ i jingle „Muško Ne nasilju nad ženama“.

⁷⁰ Crtani spot: scenarij: Irena Krčelić, Tatjana Božić i Sanja Samavka; režija, crtež i animacija: Matija Pisačić; skeniranje i bojanje: Draško Ivezić; compositing i montaža: Sven Pavlinić; tonska obrada: Studio Digital Magic – Bojan Kondres, Žana Lončarić i Damir Keliš.

⁷¹ Glazbeni spot Hladnog piva; Scenarij i režija: Antonio Nuić; CD – Štampanje - EURO V.A.L.



omot CD-a „Šamar“, *Hladnog piva* / razglednica koja je dijeljena tijekom kampanje 2002.

„Svi mediji su bili prisutni – sedam kamera, sve dnevne novine, tiskovna konferencija je stvarno bila nevjerovatan bum, samo su svi o tome pisali, političari su spremno potpisivali izjavu. Članice ŽMH su skupljale potpise na izjavu i prikupljeno je više od 5000 potpisa muškaraca koji su podržali kampanju.“ (Sanja Saravka, 2007)

Predsjednik Republike Stjepan Mesić dao je izjavu koja je emitirana na konferenciji za medije, a premijer Ivica Račan je prije službenog početka sjednice Vlade 28.11. govorio o problemu nasilja. Svi muški sudionici sjednice na reveru su nosili bijelu vrpču koja predstavlja svjetsku kampanju muškaraca protiv nasilja nad ženama – White Ribbon Campaign.

Nakon kampanje 2002. problem je prepoznat u široj javnosti i više se nitko nije usudio relativizirati ga. U kampanju se aktivno uključilo 15 javnosti vrlo poznatih muškaraca (ministri, nogometaši, glazbenici...),

spot je besplatno emitiran na HRT-u na prvom i drugom programu, potpisano je više od 5000 izjava muškaraca, 130 radio postaja emitiralo je besplatno jingle kampanje, tiskovna konferencija je bila jedna od udarnih vijesti u Dnevniku HRT-a, nebrojeni članci su objavljeni u dnevnim i tjednim novinama.

Kampanja „16 dana“ – 2003.

Ciljana skupina: zakonodavna i izvršna vlast

Regionalna kampanja: šest zemalja

Nijeme svjedokinja – 17 žena koje je u Hrvatskoj tijekom 18 mjeseci ubio trenutni ili bivši partner; na silueti: *tko je ubio, gdje, kako*

Slogan kampanje: Nasilje je ZLOČIN, kakva je KAZNA?

Budžet kampanje: 7000,00 eura

Projekt je realiziran zahvaljujući financijskoj potpori OSI Budapest, Ureda za ljudska prava RH i Povjerenstva za ravnopravnost spolova.

„I ove godine kao i prethodnih osam, ŽMH obilježava 25. studeni kao Međunarodni dan protiv nasilja nad ženama, što je ujedno i početak kampanje 16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama. Postavljanjem silueta žena koje su sadašnji ili bivši, bračni ili izvanbračni partneri ubili u proteklih godinu i pol dana želimo pokazati koliko je problem nasilja ozbiljan i kako je nužno da se država i čitavo društvo njime ozbiljno i sustavno bave. Postavljenjem pitanja: ‘Zašto su nijeme? Zašto ih nema?’, pitamo sebe i sve oko nas što je učinjeno da se zločini ne dogode. A pitanje: Koja je sljedeća? opominje nas i poziva na hitnu akciju. Zakoni, ma kako nesavršeni bili, ipak postoje, ali još uvijek ne postoji spremnost da se svakodnevno provode. Centri za socijalni rad, policija, zdravstvene djelatnice/i, sudovi ne uspijevaju efikasno djelovati u sprečavanju nasilja. Bez zajedničke suradnje, dugoročnog planiranja i dogovora, ništa se bitno neće moći poboljšati i promijeniti. ŽMH ove je godine pripremila spot: ‘Nasilje nad ženama je ZLOČIN, kakva je KAZNA?’, koji će biti emitiran na HTV-u, plakate, razglednice i 20 silueta. Ženama žrtvama nasilja nitko ne podiže spomenike, ne dobivaju odličje za hrabrost. Mi ne možemo dopustiti da ih se zaboravi i barem ćemo jedan dan, jedan sat, prisiliti građane i građanke Hrvatske da razmisle zašto je i kako moguće da toliko žena i djece, umjesto sigurnosti koju bi im dom trebao pružati, u njemu moraju živjeti u nasilju sve dok na kraju i životom ne plate nesposobnost društva da ih zaštiti. Ove godine kampanja se provodi koordinirano u 20 zemalja regije.“

(prenesen je tekst ŽMH koji je poslan svim medijima u povodu početka kampanje 16 dana 2003.)

SHVATIO DA JE MRTVA Kapelski vrh - Bojan Nikolai (43) presucao je nevjenčanu suprugu Dagmar Gertud Koloszar (52) i nakon četiri dana boravka u istom prostoru shvatio da je ona podlegla batinama. S dvije je žene imao i djeću, jednoj je izbio bubreg, ovu je ubio - kaže jedan od susjeda. Kako susjedi pričaju, Bojan je stalno tukao Dagmar, konzumirao je opojne droge i alkohol, a nigdje nije radio. Budući da ga se svi boje, niko se od seljana nije usudio fotografirati niti identificirati jer, kako kažu, nema jačeg muškarca u selu na kojega već nije nasrnuo. Otac mu je radio u Njemačkoj, pa je i on i jedno vrijeme bio gore, odakle je dovodio žene, jednu je premlatio u Njemačkoj, pa je zbog toga navodno tamo bio i u zatvoru, odakle je dobio izgon. (Jutarnji list, 26.6.2003.) **UBIO JU JER GA JE HTJELA NAPUSTITI** Ilica Josak (40) uhićen za brutalno ubojstvo Vesne Mastić (45) kojom ju je u aredu 58. nakon svade na smrt izbio nožem. Pokraj objave žene nađena je aktivirana bomba "kalikar" koja nije eksplozivna. (Novi list, 26.12.2003.) **SADISTIČKO IZVILJAVANJE - DJEVOJKU ZATOCI U UBADAO PO-RANAJA** Jasmin Korjenić (25) svoju bivšu djevojku Anu R. tukao preutakao, ali i obojicu je prijetio i zatezao je, okrutno postrojujući s njom. Nakon svade udario ju je šakom u glavu, zatim nekoliko puta nogom u glavu i tijelo. Zatim ju je nožem ili nešto sličnim ubio u nogu. Otpovij je slomljen nos i razdvojenom, ugurao joj je vratu kralježnicu, imala je krv na podlazu kose oko dlanog oka i razderotinom iznad njege ubodu ruku desne ruke. Nakon neposredno nakon premlaćivanja, nakon što je jedna žena pozvala policiju, prijatelj je Ani R. da će joj se osvetiti i da će se isto dogoditi njezinoj majci i maloljetnoj kćeri ako ga policija bude privela zbog nje. Nakon toga iste večeri, Korjenić ju je smjestio u auto vlasnika kalica, u kojem se sve dogodilo, a taj ugostitelj ih je odveo do u vikendici u Prigorju Brdovecima, koja je vlasništvo Korjenićeva oca. Onamo otpužen uveo djevojku, zaključao vrata, skinuo je i zaprijetio da se ne miče s kreveta jer će je inače ostaviti preko noći na dvorištu u kadi s bladnom vodom. Nakon čh prijetnji, Korjenić je Anu R. tako mučiti ubadajući je nožem ili sličnim sredstvom po ranama koja joj je te večeri zadao, nanosio joj bol. (Večernji list, 13.6.2003.) **TUKAO SUPRUGU, PASTORKU I PUNICU** Pula - 21-godišnji Rajman nekoliko puta udario šakom u glavu 35-godišnju nevjenčanu suprugu, potom udario nožem. 13-godišnja kćer, prijatelj oca supruge (52) je udario nožem u vratu (52). (Novi list, 26.12.2003.) **SU RUŽI SLOHIO DONJU ČELUSTI** Velovod - (nema podatke o osumnjičenom i gostinima) Novi list, 18.3.2003. **SUPRUGU IZUBADAO PEPELJAKOM I ZADAVIO KABELOM** Supruga Sonja (49) koja je godinama mučevala brutalno je ubila pred sedmogodišnjom kćeri Branku Mitrović (10) - Zagreb, Novi list, 21.2.2003. **POLICAJA U OZU** - IPUCAO U NAGELNIKA Policajac Zoran Horvat (38) teč prijetnje u policijskoj postaji Savete, ubio je svoju suprugu Veroniku (38) te panji Gorana Barulića, načelnika Sektora policije PU Zagrebačke. (Jutarnji list, 16.2.2003.) **UBIO SUPRUGU NOŽEM ZBOG SOTONE** Split - Franjo Domulika (41) taren se zbog ubojstva supruge Ivanku Domuliku (37), i pokušaja ubojstva njene rođakinje Sanje Galo (23). Otpušteni se u istrazi branio kako je Sanju Galo obuzela Sotona i kako je opasnost prijetila njemu i njegovoj supruzi. (Novi list, 1.2.2003.) **"JA SAM ONAJ KOJI TUČE BABE!"** (Novi list, 25.1.2003.) Zatičenom najomnirniku Zlatu Tudek i njezina sina DL, sinov je Mladen Drobac po nalogu svog šefa podzastavka Veljka Duzela nalazio izbacio iz stana u Sarvskoj cesti 131. Sve nekretnosti i osobne stvari izbacio im je na ulicu te im prijetio smrću. V Duzel je Zlatu Tudek prvo isključio vodu, struju, grijanje i telefon. Spavala je kod susjeda, davali joj hranu, vodu i ostale za život važne preopretili. Nakon mnoziva verbalnih prijetnji Zlatu Tudek dobila je i batine V. Duzel i M. Drobac se je brutalno pretukli ispred njezinog stana te je savršila na klinici za traumatologiju. Suđaj je prijavila policiji ali ništa nije dozduzeto. (Večernji list, 23.1.2003.) **TRUDNICA IZREŠETANA ZA ŽAKU KUNA** Gosdara Fic (25) usmrćena cijeplom plaćke mjenjačnici "Lotus" u Prigorju kod Cazaca. (Novi list, 23.1.2003.) **MUŽ PRETUKAO ŽENU U RODILISTU** Mrejem jahanova rođen u Petrovoj dolini u Zagrebu. Početno ju je supruge pretukao i rođeno se bolnice na podzemni straznji ni od kojga čovaka izab. Bata je ostala u rodilistu. (Večernji list, 18.2.2003.) **ZILFOM IZREZAO OSAMNAESTOGODIŠNJU DJEVOJKU** Neznane je u jednom trenutku zautarao auto, izredio žile i počeo rezati vretenu S.F. (18) po licu, rukama i prsima. (Novi list, 10.12.2002.) **UBIO JE ODREZAO JOJ PRAVO PLEČE** "ZALIO" Zlora Smiljana Videncov (48) Borovo naselje. Konstatirano je kako je Smiljana usmerna a najmanje dva udarca vretenom predmetom u predjelu glave i da joj je amputirano tako desne ruke. Tijekom očevožaka je nađena u lošitu pedi na čvrsto gorvju. Neobavljen ubojica. (Novi list, 14.11.2002.) **BIVŠI MUŽ ŠIPKOM UBIO ŽENU I ODVEO TROGODIŠNJU KĆER** Križanovec: porodi Čakovca - Dražen Rudulović (37) naprjeao napao punicu (61) da bi zasitit punicu predmetom izudarao svojli birku supruge Renatu (36) sve dok nije ostala nepomično ležati pred kućnim vratima. Dražen potom sa sobom poveo i svoje malodobno dijete i pobjeogo u nepoznatom pravcu. Uhićen je nakon potrage, a dijete su preuzeli djelatnici Centra za socijalnu skrb. (Večernji list, 6.11.2002.) **DESET MJESeci ZATVORA ZA SADISTIČKO MUČENJE ŽENE!** Andelko T. (48) naredio je bivšoj supruzi da se svuče do gola, a potom je remenom sto mastiti po cijelom tijelu. Zatim je nasrtao ženu udarati takama po licu i cijelom tijelu, uhvatio ju je za kosu i počeo vrtiti po oku, pritom pljuvao po njoj. Potom ju je opet tukao takama po glavi i cijelom tijelu nakon toga oko usta joj je svezao ruke i preko njege joj je zatezao ruke. Zatim je maku ručnik, basio supruhu na krevet, spio na nju tako da se nije mogla micati rukama i brantati se te je nasrtao udarati po cijelom tijelu. Potporedica se tortura bila su tri sionikna reba ta krovu podlaze po glavi, leđima, rukama i nogama. Izbilih cijeplu tu mučila nasrtao. Žena je na sudu otkrilo napisa zlostavljanje. "Te dogodine dala sam mu cjeplu, a on me počeo vrijetiti i goniti da su to splahni. Na veier me nasrtao vrijetiti. Bio je pijan. Zadržavao je ruke, pa sam je morala pružiti, a onda me počeo tuci. U jednom trenutku rekla se stvor zabla pa sam morala gola i krvava napisati i potpisati da ću sutra kupiti novu. On je "predahnuo" i popužio cigarete, a onda uzelo nož i nagovarao me da ga ubodem. "Da neko menidra ovo kao ja radim tebi, ne bih dopustio" govorio je pritom. Onda je spio na mene i nalijevao vodu. Zadržavao je da pritižati kako imah lijevnik i - bopizala je žena. (Večernji list, 12.11.2001.) **GURNUO SUPRUGU U PLAMENICI KRIJES** (nema podatke ni inicijala o žrtvi, stanovica Sveti Ivan Zelina. (Novi list, 1.8.2002.) **NEZADOVOLJAN KASTOM I PRIJETIO SMRĆU SUTKINJI** (nema sudjenje Sijetana Luka (33), Suktinja Općinskog suda koja je donijela presudu o rastavi. **DIREKTOR LOKALNOG RADIJA PRETUKAO BIVŠU SUPRUGU** J. Ševac - Direktor lokalne Radijske postaje M.B. (nema podatke ni inicijala o žrtvi, stanovica Sveti Ivan Zelina. (Novi list, 1.8.2002.) **UBIO SU RUŽI SLOHIO TRI REBRA ZA VRIJEME ŽESTOKE SVADE** Trigrir - Nevjenčanu suprugu D.C. (64) i S.B. (54) posrednici su se u prijetnji postrojujući, a potom i potpali u obilježiti kući u Trigriru, pri čemu je žena teško ozlijeđena. (Jutarnji list, 5.1.6.1.2003.) **GLUŠIO JE ONČOVI I PRIJETIJA ČE JE UMITI** Novi list, 10.2.2003.) **DJELATNIK HVA MAJLITREIRAO SUPRUGU** Split - Z.M. (35) je u periodu od siječnja 2001. do 13. lipnja 2001. verbalno i fizički zlostajao suprugu M.B. (33) i tjerao je iz zajedničkog stana ispred djece (13 i 9). Novi list, 6.7.2003. **BIVŠU NEVJENČANU ŽENU ZATOCI U VUČU I DRŽAO JOJ NOZ POD VRATOM** Grubišno polje - Šerna Velibastić (30) još je tokirana postupkom Branišlava Karas (34), čovjeka s kojim je uz povremene prijetnje nevjenčano živjela posljednjih desetak godina. (Jutarnji list, 17.6.2003.)

ZAŠTO SU NIJE ME? ZAŠTO IH NEMA?

MARIJAT, 37 g., 22.01.2003. • VERONIKA H., 75 g., 14.02.2003. • VESNA H., 61 g., 24.03.2003. • DRAGICA P., 49 g., 07.04.2003. • RUŽA B., 52 g., 25.04.2003. • NADA P., 54 g., 06.05.2003. • SVJETLANA S., 62 g., 03.06.2003. • MIRELA K., 71 g., 18.07.2003. • KATICA K., 65 g., 16.09.2003. • LUCIJA V., 58 g., 03.01.2003. • VERA K., 54 g., 16.01.2003. • STEFANIJA M., 55 g., 19.02.2003. • DRAGICA L., 31 g., 14.04.2003. • SNJEŽANA H., 72 g., 25.09.2003. • MIHAELA D., 30 g., 18.04.2003. • ESTER E., 25 g., 04.06.2003. • VERICA B., 40 g., 09.07.2003. • MARIJA M., 36 g., 24.11.2002. • LIJDIJA T., 48 g., 11.11.2002. • DIJANA Š., 62 g., 29.11.2002. • VESNA V., 63 g., 16.01.2003. • NARCISA K., 67 g., 06.02.2002. • ANICA N., 51 g., 22.02.2002. • MARA B., 37 g., 04.04.2002. • BARICA J., 52 g., 22.04.2002. • MILKAT., 43 g., 19.05.2002. • KADA M., 65 g., 21.06.2002. • ZLATA K., 39 g., 06.07.2002. • ZVJEZDANA R., 77 g., 31.07.2002. • NEVENKA F., 47 g., 11.09.2002. • EŠMA M., 58 g., 20.11.2002. • MELITA M., 75 g., 12.12.2002.



Regionalna kampanja 16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama - OSI - Budimpešta

Nasilje nad ženama je **ZLOČIN**. Kakva je **KAZNA**?

 **Ženska mreža Hrvatske**

plakat kampanje 16 dana aktivizma 2003.

Kako je 2003. godine za kampanju 16 dana aktivizma ključan događaj bio postavljanje silueta na gradskim trgovima (22.11. – Slavonski Brod; 25.11. – Zagreb; 27.11. – Karlovac; 01.12. – Pula ; 3.12. – Zadar; 6.12. – Split; 6.12. – Vukovar), izdvojile smo najzanimljivije izvještaje koje su poslale suradničke ženske organizacije na mail B.a.B.e. nakon održanih akcija u pojedinim gradovima. Svi izvještaji, osim za Zagreb pronađeni su u arhivi B.a.B.e.

25.11. 2003.

Izveštaj Zagreb

Aktivistkinje B.a.B.e. postavile su siluete na Jelačić plac. Građani i građanke su zainteresirano promatrali akciju postavljanja začudnih skulptura sve dok im nije postalo jasnije da se radi o ubijenim ženama. Nakon toga, reakcije su bile doista nevjerojatne. Žene su kupovale 'pušleke' na Dolcu i stavljale ih pod siluete, druge su minutom šutnje odavale počast žrtvama. Mediji su sami otkrili zbivanje i pristigli pola sata nakon početka akcije.

(S.K. kao svjedokinja akcije)

Izveštaj Osijek

„Kada su siluete stigle, njih 13, zajedno s novinarima/kama smo ih brzo postavile. Predstavnic/e medija su svi došli, od HTV-a, OSTV, pisanih medija do radija. Bilo je najava. U jednom broju 'Osječkog doma' imale smo čak 3 priloga. Novinari su pisali s podrškom i afirmativno. Od pozvanih - gradonačelnika, povjerenice Vlade za Županiju, policije, ravnateljice Centra za socijalnu skrb, Centra za profesionalnu rehabilitaciju i voditelja Prihvatilišta za žene i djecu, škole, Pravnog fakulteta, NVO-a... došla je Povjerenica, asistentica i kolega joj s Pravnog fakulteta, policija u ophodnji. Građana nije bilo u nekom posebno velikom broju. Bio je radni, hladan dan... ali oni koji su došli pažljivo su razgledali siluete, komentirali, tražili škrabicu da daju prilog kao podršku kampanji i našem radu. Još su tražili da i potpisom daju svoju podršku. Naravno da smo im pojašnjavali da je peticija samo jedan od načina javne podrške i zagovaranja. Više nam je prilazilo muškaraca nego žena. Niti jedan muškarac nije odbio materijal, dok je bilo žena koje nisu htjele uzeti letke i plakate. Akcija je trajala 15 min duže zbog građana koji su ipak prilazili.“

(Ženska grupa „Izvor“ - Seida, Zorica, Ljuba, Margita, Milena, Nevenka i Mirjana)

Izveštaj Split

U Splitu je akcija održana 6.12. 2003., u subotu, i potrajala je nešto duže od planiranog (sat i pol). U akciji je učestvovalo dvadesetak aktivistkinja ženskih organizacija s područja Splita i okolice (Kuća Seka, Klub žena liječenih na dojci-Split i Omiš, Stope nade, Ženska grupa Split, Mirta, Domine). Siluete smo postavile na najfrekventnije mjesto u gradu, u Marmontovoj ulici, i potrudile se da ih nitko ne zaobiđe. Odaziv je bio odličan. U Slobodnoj Dalmaciji akcija je najavljena, a odmah nakon akcije (dan kasnije) izašao je članak s fotografijom akcije (tekst je ok, a naslov je koma kao i obično). Osim što je akcija bila dobro oglašena, subotom od 10 i 30 do 12 i 30 je vrijeme kad Split živi najintenzivnije, pa je mnogo građana i građanki



kampanja 16 dana aktivizma, Split 2003.



imalo priliku vidjeti siluete. Uspjele smo tiskati i majice, tako da su sve žene koje su sudjelovale u akciji nosile majice s pitanjem: „Zašto su nijeme?“. Pridružile su nam se i neke osobe iz javnog života, pa su tako Doris Dragović i Petra Nižetić s nama dijelile letke i nosile majice. Nedostajalo je i letaka jer ovo što smo imale brzo se podijelilo, iako smo kopirale i kopirale dodatne primjerke. Tijekom akcije posjetili su nas mediji: Slobodna Dalmacija, Jutarnji list, Radio Dalmacija, i pročelnica Upravnog odjela za zdravstvo i socijalnu skrb Grada Splita, Vesna Zec. Zadovoljne smo kako je akcija prošla, a sretne što smo imale priliku raditi nešto toliko važno.

(Željana Buntić Pejaković, Domine)

Izveštaj Vukovar

„ Siluete su bile i u Vukovaru danas (6.12. 2003.). Akcija je bila medijski veoma dobro popraćena: dva lokalna radija, Glas Slavonije, HTV, Jutarnji list. Siluete smo izložile između tržnice i trgovačkog centra. Posjećenost je bila izuzetna. Bilo je pozitivnih komentara solidarnosti, ali bilo je i muškog provociranja, ali ja sam zadovoljna akcijom, barem smo ih uzdrmale. Bila je i Goga iz Centra za žene Vukovar, tako da smo to odradile u duetu.

(Ružica, Udruga žena Vukovar)

Izveštaj Pula

Siluete smo postavile na tržnici u Puli od 10 i 30 do 12 i 30. U akciji su sudjelovale: udruga žena Pula, Homo Pula, SOS telefon Pula, BUŽE i Povjerenstvo za ravnopravnost spolova Istarske županije.

Mediji: HTV, TV Nova, Glas Istre, La voce del popolo, Slobodna Dalmacija.

Dijelile smo materijale – premalo smo dobile letaka, otišli su za tren. Dijelile smo i plakate, dale smo ih ciljano nastavnicama, doktorima, studenticama da zalijepe u svoje prostore... Reakcije: mislim da je prevladavala konsternacija, iskrena zabrinutost i pitanja: „zar toliko žena smrtno strada u svojem domu?“ ili pak izbjegavanje pogleda prema siluetama i obilaženje u širokom krugu.

Od pozvanih poznatih osoba nije bilo vidjeti ni jedne, župan se ispričao, drugi nula, ništa... nema veze, idemo dalje. Ideja sa skulpturama žrtava je sjajno ocijenjena, Sanja i ekipa bravo!!!!“

(Biba, CGI, Poreč)

2.6.4. Učinak i utjecaj kampanja „16 dana aktivizma“

Primarni cilj kampanja 16 dana bio je učiniti nasilje javno vidljivim. Specifičnih ciljeva je bilo više, svaka kampanja je imala nekoliko ciljeva - definirati žrtvu i nasilnika, osnažiti žene žrtve da iziđu iz nasilja, osigurati im egzistencijalnu, pravnu, psihološku pomoć, uključiti muškarce da prihvate odgovornost za nasilje i budu promicatelji nenasilja, potaknuti nenasilne muškarce i druge svjedoke da prijave nasilje.

Je li kampanjom 16 dana u razdoblju od 2000. do 2003. godine postignut primarni cilj – učiniti nasilje nad ženama javno vidljivim? Prema svim dostupnim pokazateljima, od broja radijskih postaja koje su besplatno emitirale jingle (39 postaja 2000. godine, 53 postaje 2001. godine, 130 postaja 2002. godine, a za 2003. godinu, prema iznesenim izvještajima, potpuno je razvidno da su gotovo sve lokalne postaje izvjestile o 16 dana, kao i mnogobrojni dnevni listovi), preko povećanja broja u gledanijim terminima emitiranja spotova kampanje na HRT-u do praćenja aktivnosti kampanje u udarnim emisijama kao što su Dnevnik i Latinica može se zaključiti da se kontinuiranim aktivnostima tijekom kampanje privuklo znatnu pozornost medija i javnosti i time nasilje nad ženama učinilo vidljivim.

Izjava novinara *Slobodne Dalmacije*, Tomislava Klauškog, koji je 2003. godine napisao da je u Hrvatskoj još uvijek moguće proći nekažnjeno za pronevjere visokih iznosa, ali da nasilje nad ženama ne prolazi više nekažnjeno, najbolje opisuje postignuća kampanje 16 dana.

Kada pogledamo neke specifične ciljeve kampanja 16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama, poput ohrabriranja žena žrtava nasilja da prijave nasilnika i izađu iz kruga nasilja – policijska statistika je uvjerljiva⁷². Posljednjih godina broj prijava se godišnje udvostručuje. Interpretacije tog trenda su dvojake – s jedne strane moguće je tvrditi da nasilja nema više nego prije, već da ga žene koje su živjele u dugogodišnjem nasilju sada prijavljuju s više povjerenja u javnu i institucionalnu podršku, ali s druge strane moguće je da je u hrvatskom društvu nasilje nad ženama u porastu.

Činjenica je da sve više žena traži izlaz iz neprihvatljive situacije nasilja.

Prisjetimo se i zahtjeva ženskih organizacija iz 2000. godine - da se donese poseban Zakon o sprečavanju nasilja u obitelji, kojim će se propisati poseban oblik postupanja primjeren zaštiti žena i djece žrtava obiteljskog nasilja, za sva državna tijela zadužena za pružanje zaštite.

Ženske nevladine organizacije (Ženska pomoć sada, Autonomna ženska kuća i Grupa za ženska ljudska prava - B.a.B.e. - Budi aktivna Budi emancipirana) sudjelovale su u donošenju novih zakona, kao i izmjena-

⁷² U razdoblju od 1. 7. 1999. do 31. 12. 2003. godine zbog prekršaja *Nasilničko ponašanje u obitelji* policija je prijavila ukupno 24.518 počinitelja. Pritom je oštećeno ukupno 34.550 osoba, od čega je 9.394 maloljetne. Obzirom na spol žrtava nasilja, 23.489 žrtava (67,99%) od ukupnog broja oštećenika su osobe ženskog spola. U spomenutom razdoblju, prekršaju nasilničkog ponašanja u obitelji bila je nazočna 10.281 maloljetna osoba.

ma postojećih, tijekom započetog procesa usklađivanja s legislativom EU – Obiteljski zakon, Zakon o ravnopravnosti spolova te Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, a došlo je i do izmjena i dopuna Zakona o radu (2003). Stručnjakinje iz ženskih nevladinih organizacija koje se bave obiteljskim nasiljem nad ženama bile su članice radne grupe koja je kreirala Nacionalnu strategiju za borbu protiv nasilja u obitelji za period 2005./2007. godine i Protokola za postupanje u slučajevima nasilja u obitelji. Potrebno je naglasiti da unatoč svim zakonima i novoosnovanim institucijama još uvijek postoji velik problem s provedbenim mehanizmima.

Odgovorimo još i na pitanje jesu li i kakav su utjecaj kampanje 16 dana aktivizma imale na Grupu za ženska ljudska prava B.a.B.e.

Kao što je već naznačeno, B.a.B.e. su u seriju kampanja „16 dana“ ušle primarno kao lobistička i javnozagovaračka organizacija koja je do 2000. godine već imala iskustva i uspjeha u legislativnom zagovaranju. Međutim, nakon vođenja četiriju kampanja u kontinuitetu, vidljivost organizacije je značajno porasla u javnosti⁷³, što je dovelo do znatnog povećanja broja javljanja žena na besplatni pravni telefon B.a.B.e.⁷⁴

Povećan broj javljanja žena, kao i raznovrsnost njihovih problema, doveo je do blagog refokusiranja B.a.B.e. od primarno lobističke i javnozagovaračke organizacije ka organizaciji koja širi svoj program prema direktnoj zaštiti žena žrtava obiteljskog (i svakog drugog) nasilja. Tako je program Legaline 2005. godine u strateškom planu definiran kao prioritetan program organizacije s ciljem povećanja obima pružanja pravne pomoći, i to povećanjem sati javljanja na telefon te osiguravanjem zastupanja pred sudom u teškim slučajevima kršenja ljudskih prava žena.

Nakon dviju godina od postavljanja Legalina kao strateškog prioriteta može se reći da se taj program rapidno razvijao, tako da danas B.a.B.e., osim besplatnih pravnih savjeta, imaju mrežu volonterki na SOS telefonu koji djeluje svakim radnim danom, psihološku podršku za žene kojima je potrebna, zastupanje na sudovima od strane opunomoćenica (odvjetnica), čak i zastupanja pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu. Ni to nije sve. B.a.B.e. su u srpnju 2008. otvorile Sigurnu kuću za žene i djecu žrtve obiteljskog nasilja u Vukovarsko-srijemskoj županiji, na čemu su predano radile protekle dvije godine.

I da zaključimo. Medijske kampanje 16 dana aktivizma nisu samo promijenile javnu svijest o neprih-

⁷³ Prema istraživanju „Udruge u očima javnosti“ iz 2005. godine B.a.B.e. su jedna od četiriju najvidljivijih organizacija civilnog društva u RH (Franc et al., 2006).

⁷⁴ Primjerice od siječnja 2006. do kraja studenog u B.a.B.e. su se obratile 1543 osobe. U istome periodu odgovoreno je i na 106 upita e-mailom., 37 stranaka je upućeno u skloništa za žrtve obiteljskog nasilja (B.a.B.e. izvjestaj, Legaline 2006.)

vatljivosti bilo kojeg oblika nasilja nad ženama. Te kampanje su imale ozbiljan utjecaj i na donositelje/ice odluka koji su vrlo promptno nakon podizanja javne svijesti i medijske podrške odlučili nasilje i zakonski regulirati. Međutim, kampanje su imale i povratan utjecaj na organizaciju koja ih je provodila, jer je zbog povećane vidljivosti i povjerenja građanki prema organizaciji išao sve veći broj raznovrsnih zahtjeva za direktnu pomoć, što se jasno i sustavno reflektiralo na strateške pravce razvoja Grupe za ženska ljudska prava B.a.B.e.

B.a B.e i GONG su, kontinuiranim, dobro osmišljenim medijskim kampanjama tijekom vremena privukli pažnju medija i javnosti te uspješno postavili na dnevni red problem nasilja protiv žena i potrebu osiguravanja transparentnosti i sudjelovanja građana u izbornom procesu. Time su te organizacije osigurale javnu podršku i povjerenje šire javnosti za značajniji utjecaj na donositelje odluka i vladine politike u procesima legislativnog zagovaranja koje se odnosi na elemente zakonodavnog normiranja tema iz navedenih kampanja.

3. OCD-i izvaninstitucionalno obrazovanje i direktna zaštita ljudskih prava

Martina Stažnik

3.1. Uvod

Ove studije slučaja bave se ulogama organizacija civilnoga društva⁷⁵ u kojima direktnim korisnicima pružaju socijalne usluge koje država ne pruža ili ih je prepustila izvaninstitucionalnim akterima.

Brojni socijalni programi počeli su kao civilne inicijative, motivirane dobročinstvima i zauzimanjem za opće dobro. Države često preuzimaju ove programe i oni postaju dijelom državne socijalne politike. Pluralizam socijalnih programa i kombinirani model socijalne politike, u različitim razmjerima, vrijednosna su osnova modernih socijalnih država (Bežovan 2003:73). U područjima socijalne politike organizacije civilnoga društva uglavnom ispunjavaju četiri svrhe: **a)** pružaju usluge za koje postoji potražnja, a koje ne pruža vlada; **b)** zagovaraju određene vrednote ili prioritet nekih skupina te tako utječu na socijalnu politiku vlade, a i na druge dionike; **c)** inoviraju socijalne programe, uvode nove tipove socijalnih usluga, i **d)** na osnovi ugovora s vladom ili vladinim agencijama pružaju socijalne usluge (Hall, 1987; Kramer, 1987, prema Bežovan 2003:74). U praksi se ove nabrojene svrhe većinom kombiniraju unutar pojedinih organizacija.

Na nekim područjima socijalne politike, civilni sektor je nezaobilazan dionik u posredovanju sustavnih procesa promjena. Kao prvo, civilni sektor može biti poželjan saveznik države u mobilizaciji dodatnih ljudskih i financijskih resursa. Darivanje i volonterski rad u civilnom sektoru jačaju financijsku poziciju socijalnih programa koje bi inače morala osigurati država. Ako sektor i ne prikuplja sredstva iz privatnih izvora, sama činjenica da dobiva novac od države i različitih državnih agencija govori o važnom poslu umrežavanja različitih dionika. Drugo, aktivnosti civilnoga sektora igraju veliku ulogu u razvoju socijalnog kapitala. Povjerenje i uzajamnost priznate su kao varijable bitne za gospodarski razvoj. Ovakva uloga civilnih organizacija osobito je važna u kritičnim vremenima stresa i tranzicije. Treće, civilni sektor, baveći

⁷⁵ U daljnjem tekstu koristimo skraćenicu OCD

se naizgled nerješivim socijalnim problemima, signalizira javnosti da nešto treba učiniti i učvršćuje legitimitnost socijalnih programa. Četvrto, civilni sektor je inkubator i pokretač socijalnih promjena, često povezanih s intervencijom u ograničenom vremenu i s ograničenim sredstvima. Na razini lokalnih zajednica civilne inicijative bolje razumiju probleme, poznaju njihovo podrijetlo te horizontalnu strukturu mreža i odnosa. One mogu pružiti iskustveno znanje te utjecati na oblikovanje realističnih očekivanja u rješavanju socijalnih problema (Kendall i Anheier, 2001, prema Bežovan 2003:75).

Putem kompenzacijskih programa u zajednici stvaraju se prilike za redefiniranje odnosa „pružatelja“ i „primaatelja“ usluga, afirmaciju iskustvenog znanja, kao i za promociju djelotvornijeg modela socijalnih usluga, koji se vremenom može nametnuti sustavu, sa zahtjevom da se legitimira, odnosno da dođe do promjene institucionalnog modela. (Škrabalo, Miošić Lisjak i Papa, ur., 2006:152).

Izvaninstitucionalno obrazovanje je obrazovanje izvan primarnih, sekundarnih i tercijarnih institucija. U anglo-saksonskoj terminologiji ono se dijeli na informalno i neformalno obrazovanje. Iako se termini neformalno i informalno obrazovanje u većini klasičnih rječnika engleskog jezika tretiraju kao sinonimi, posljednjih godina u obrazovnim krugovima ta dva pojma se u značenju počinju razlikovati. Neformalno obrazovanje⁷⁶ (eng. *non-formal education*) je izvaninstitucionalno obrazovanje sa sljedećim karakteristikama: organizirane i planirane obrazovne aktivnosti koje potiču individualno i društveno učenje, stjecanje različitih vještina i znanja, razvoj stavova i vrijednosti koje se provode izvan sustava formalnog obrazovanja. One su komplementarne formalnom obrazovanju, sudjelovanje je u njima dobrovoljno, planiraju ih i izvode obučeni i kompetentni edukatori.

Informalno obrazovanje (eng. *informal education*) podrazumijeva različite, uglavnom individualne, obrazovne aktivnosti što ih inicira sama osoba koja uči ili spontano stječe iskustva i znanja tijekom života (od učenja kod kuće, putem elektronskih medija i interneta, do stjecanja različitih znanja u kontaktu s drugim ljudima u procesu socijalizacije).

Organizacije civilnog društva koje se primarno bave zaštitom ljudskih prava uvelike doprinose razvoju civilnoga društva uspostavom i poštivanjem ljudskih prava i sloboda građana koje jamči država i njezini zakoni. Njihov spektar aktivnosti je različit, no može se razvrstati u najvažnije grupe aktivnosti: nadg-

⁷⁶ Zakon o obrazovanju odraslih (NN 17/07) ovako definira tri osnovna definira 3 oblika učenja: *Formalno obrazovanje* odraslih označava djelatnosti koje se izvode u institucionalnim i javno verificiranim oblicima obrazovanja radi stjecanja stručnog zvanja, vještina i sposobnosti, a obuhvaća osnovno, srednjoškolsko i visoko obrazovanje. *Neformalno obrazovanje* označava organizirane procese učenja usmjerene na osposobljavanje odraslih osoba za rad, za različite socijalne aktivnosti te za osobni razvoj. *Informalno učenje* odraslih označava aktivnosti u kojima odrasla osoba prihvaća stajališta i pozitivne vrednote te vještine i znanja iz svakodnevnog iskustva i raznih drugih utjecaja i izvora iz svoje okoline. U tim aktivnostima odrasle osobe samostalno uspostavljaju kontrolu nad procesom učenja kao i odgovornost za rezultate učenja.

ledanje (monitoring) stanja ljudskih prava, pomoć žrtvama kršenja ljudskih prava, nadgledanje i pokretanje izmjena zakona te praćenju provedbe međunarodnih deklaracija, konvencija i ostalih dokumenata radi poštivanja i zaštite ljudskih prava, utjecanje na javnost, promicanje ideje ljudskih prava, razvijanje svijesti o značenju zalaganja za poštivanje ljudskih prava i građanskih sloboda te edukacija za ljudska prava.

Promoviranje ljudskih prava i sloboda kao jedan od ciljeva obrazovanja⁷⁷ sastavni je dio obrazovanja za demokratsko građanstvo i ljudska prava. Obuhvaća niz složenih praksi i aktivnosti koje se ustanovljuju “odozdo prema gore”, s ciljem pripreme učenika, mladih i odraslih za aktivno i odgovorno sudjelovanje u odlučivanju na razini lokalne zajednice, a u svrhu promicanja i jačanja demokratske kulture temeljene na svijesti i obvezi prema zajedničkim temeljnim vrednotama, kao što su ljudska prava i slobode, ravnopravnost razlika i vladavina prava, na njihovu vlastitu korist i na korist društva kao cjeline. Usmjereno je na osiguranje cjeloživotnih preduvjeta za usvajanje, primjenu i širenje informacija, vrijednosti i vještina povezanih s demokratskim načelima i procesima u širokom prostoru formalnih i neformalnih mogućnosti učenja i poučavanja. Spremnost građana na sudjelovanje, dobrovoljni rad i brigu o zajednici, izravno su povezani s demokratskom stabilnošću (Duerr, 2002.).

Aktivno sudjelovanje građana u kreiranju civilnog društva ovisi o nizu međusobno povezanih i ovisnih čimbenika. Ako se želi djelotvorno odgovoriti zahtjevima demokracije i civilnog društva, potrebno je prije svega osigurati djelotvornu zaštitu ljudskog dostojanstva u složenom svijetu brzih promjena. Taj cilj nije lako ostvariti. Proces ovisi o razvoju “zajedničkog civilnog kapitala” putem, kako bi Bernstein rekao, “pregovaranja nad značenjima”, kad se različiti glasovi jednako slušaju i poštuju. Poznavanje prava i odgovornosti ne znači puno ako ta prava i odgovornosti nisu shvaćeni kao nešto što je isprepletano s vrednotama jednakosti, pravde i pluralizma, ako to poznavanje nije povezano sa spremnošću za djelovanje, ako ne uključuju svijest o nacionalnim i/ili međunarodnim instrumentima uživanja i osnaživanja prava i odgovornosti i ako ne uzima u obzir prepreke u postizanju svih tih ciljeva (Duerr, 2002.).

U odabranim studijama slučaja opisat ćemo način na koji organizacije civilnog društva pružaju uslugu građanima, kako su se odlučile za tu uslugu i tko ih je potaknuo, po čemu je njihova usluga drugačija od usluge koju pruža sustav, ako sustav ili drugi pružaju sličnu uslugu. Nakon toga opisane su promjene

⁷⁷ Prvi dokument koji konkretno definira promoviranje ljudskih prava i sloboda kao jedan od ciljeva obrazovanja je UNESCO-va *Preporuka o obrazovanju za međunarodno obrazovanje, suradnju i mir, i obrazovanje za ljudska prava i temeljne slobode* iz 1974. godine. Ovaj dokument preporuča svim državama članicama da, s ciljem promicanja međunarodne solidarnosti i suradnje, koji su neophodni za ostvarivanje individualnih prava i sloboda, formuliraju i na svim razinama započnu s provođenjem obrazovne politike koja će promicati razumijevanje među narodima i kulturama, svijest o pravima i obavezama pojedinaca i grupa, te spremnost pojedinca da sudjeluje u rješavanju problema šire zajednice.

usluga uslijed promjena potreba, resursa i šireg političkog konteksta. Naročito nas je zanimalo tko pruža uslugu u kontekstu kompetencija i kako su se one razvijale uslijed promjena, te opis rezultata po korisnike, organizaciju i sustav. Također smo nastojale utvrditi ima li povezanosti između pružanja usluge i zagovaranja sistemskih promjena, koji su im izazovi u budućnosti te koja je funkcija usluga u odnosu na sustav, odnosno u kojoj mjeri usluge koje organizacije civilnog društva pružaju na odabranim područjima kompenziraju manjak u sustavu i inoviraju, odnosno osiguravaju dodatnu kvalitetu.

U prikupljanju informacija oslanjali smo se na dokumentaciju Centra za mirovne studije i Srpskog demokratskog foruma, primarno godišnjih programskih izvještaja i strateških planova, kao i na informacije prikupljene putem polustrukturiranih intervjua s voditeljicom programa edukacije Ivom Zenzerović i programskim voditeljem Gordanom Bosancem iz Centra za mirovne studije, kao i izvršnim direktorom Ljubom Manojlovićem i članom Izvršnog odbora Igorom Palijom iz Srpskog demokratskog foruma.

3.2 Pružanje usluga u području izvaninstitucionalnog obrazovanja – Centar za mirovne studije – studija slučaja 5

Martina Stažnik

3.2.1. Kontekst djelovanja Centra za mirovne studije

Prema nalazima dosadašnjih istraživanja o različitim aspektima djelovanja organizacija civilnog društva, u Hrvatskoj OCD relativno najviše provode programe i projekte izvaninstitucionalnog obrazovanja na području obrazovanja za demokratsko građanstvo te su njima obuhvatile značajan dio stanovništva. Prema podacima iz istraživanja udruge B.a.b.e. - anketiranih 90 udruga je obuhvatilo 3,5, milijuna korisnika, a 87 % analiziranih aktivnosti odnosi se na obrazovanje (Kunac, 2006:97)

Gotovo je nemoguće navesti, a još manje opisati sve projekte i/ili programe na području odgoja i obrazovanja za demokratsko građanstvo i upravljanje različitosti ili sličnim područjima, koji su se u Hrvatskoj provodili u sklopu civilne scene tijekom posljednjeg desetljeća. Neke organizacije više rade s učiteljima i/ili općenito građanima, neke su uglavnom usmjerene na mlade i studentsku populaciju (mladi za mlade), a treće na predškolsku djecu i učenike osnovnih škola (Spajić-Vrkaš, 2002:65).

Prema „Deklaraciji i programu odgoja i obrazovanja za demokratsko građanstvo temeljeno na pravima i odgovornostima građana“⁷⁸ obrazovanje za demokratsko građanstvo predstavlja:

- cjeloživotno iskustvo učenja i procesa sudjelovanja stečeno u različitim kontekstima: u obitelji, odgojnoobrazovnim ustanovama, na radnom mjestu, u profesionalnim, političkim i nevladinim organizacijama, lokalnim zajednicama, slobodnom vremenu i kulturnim aktivnostima te sredstvima javnog priopćavanja, kao i u akcijama na zaštiti i poboljšanju prirodnog i od strane čovjeka stvorenog okoliša;

⁷⁸ Usvojena na 104. zasjedanju Odbora ministara Vijeća Europe, 7. svibnja 1999. godine u Budimpešti, dostupno na <http://www.ffzg.hr/hre-edc/hr/>, pregledano u prosincu 2008.

- osposobljava muškarce i žene za aktivno sudjelovanje u javnom životu i odgovorno upravljanje svojom sudbinom i sudbinom svoga društva;
- teži usaditi kulturu ljudskih prava koja će osigurati puno poštivanje tih prava i razumijevanje odgovornosti koje iz njih proizlaze;
- priprema ljude za život u multikulturalnom društvu i za znalački, razborit, snošljiv i moralan odnos prema razlikama;
- jača društvenu koheziju, uzajamno razumijevanje i solidarnost;
- uključuje sve dobne skupine i dijelove društva.

Obrazovanje za demokratsko građanstvo obuhvaća niz postupaka i aktivnosti kojima se mlade i odrasle osposobljava za aktivno sudjelovanje u demokratskom životu i provođenju njihovih prava i odgovornosti u društvu.

U našoj zemlji provodi se relativno znatan broj projekata i programa koji bi se mogli označiti kao obrazovanje za demokratsko građanstvo, no istodobno ne postoji znanstveno-stručna analiza ovih programa i projekata. To je vidljivo već i na razini osnovnih informacija, pa tako nema sustavno prikupljenih podataka o nevladinim organizacijama koje djeluju na području obrazovanja za demokratsko građanstvo i o projektima i programima koje provode. Bez ovih informacija gotovo je nemoguće procjenjivati opseg, sadržaje, ciljeve i djelotvornost programa i projekata obrazovanja za demokratsko građanstvo koji se provode u Hrvatskoj. Nedostatak sustavnih podataka o ovom važnom području djelovanja nevladinih organizacija otežava argumentiranu raspravu o ulozi udruga u promoviranju demokratske političke kulture u našoj zemlji (Šalaj i Žiljak, 2007:2).

Nažalost, u Hrvatskoj nikada nije napravljena sustavna analiza i ocjena odgojnoobrazovnih programa nevladinih organizacija. Mnogi važni podaci izgubljeni su zbog nedostatka interesa za neformalni odgoj i obrazovanje među znanstvenicima, kao i među samim nevladinim organizacijama (Spajić-Vrkaš, 2002:66). Programi mirovnog obrazovanja CMS zaslužuju pozornost, kako zbog kvalitete, tako i zbog trajanja i opsega njihovih Mirovnih studija.

3.2.2. Prikaz razvitka programa Mirovnih studija

Centar za mirovne studije⁷⁹ je nevladina, neprofitna organizacija koja promiče nenasilje i društvene promjene povezujući obrazovanje, istraživanje i aktivizam; osnovan je 1996. u Pakracu, a danas iz ureda u Zagrebu djeluje na nacionalnoj razini. CMS je izrastao iz različitih oblika izravne izgradnje mira u zapadnoj Slavoniji, od kojih je najvažniji Volonterski projekt Pakrac 1993.-1997.

Kada se govori o izgradnji mira u Hrvatskoj nemoguće je zaobići Antiratnu kampanju Hrvatske⁸⁰. Iz te organizacije, osnovane u ljeto 1991. godine, proizašle su brojne organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava: Centar za direktnu zaštitu ljudskih prava, Centar za žene žrtve rata, *Delfin* Pakrac, itd. Već 1991. Kasnije je osnovan Centar za mirovne studije, kako bi objedinio sve obrazovne aktivnosti Antiratne kampanje. Sve te udruge počele su kao projekti ARK-a, da bi se s vremenom osamostalile, te je tako ARK odigrao važnu ulogu u razvoju civilnog društva u Hrvatskoj.

Raspon aktivnosti ARK-a svjedoči o nemogućnosti jednoobraznog rada na izgradnji mira, posebice u ratnim uvjetima. Usprkos tisućama aktivističkih, većinom volonterskih sati, posvećenih izravnom radu na smanjenju negativnih posljedica rata, ARK je dugo nosio negativni predznak nepatriotske, odmetničke organizacije, samim time što nije pristupao žrtvama ne temelju nacionalnog ključa, a posebice uslijed toga što je u svojim aktivnostima obraćao posebnu pažnju na one žrtve čija su stradanja u doba sveopće ugroženosti od srpske agresije smatrana samorazumljivima, pa su tako te žrtve imale i manju dostupnost bilo kakvoj pomoći državnih institucija i humanitarnih organizacija (Škrabalo, Miošić Lisjak, Papa, 2006:77). ARK je kao jedan od ciljeva odabrao protivljenje korištenja rata za militarizaciju cijelog društva, što je također djelovalo kao protivljenje tada dominantnoj idelologiji.

„O potrebi osnivanja Centra za mirovne studije pričalo se još 1993., u uredu Antiratne kampanje Hrvatske u Tkalčičevoj 38. Razgovarali smo kako će nam, jednom kada se završi rat na prostoru bivše SFRJ, trebati Mirovni studiji. Za refleksiju na sva ratna i anti-ratna događanja i za temeljitiju pripremu da se ratovi ne ponove“.

(Božičević, 2006.)

Ciljevi CMS-a su: razvijanje kulture dijaloga i kulture nenasilnog življenja; poticanje kreativne razmjene teorijskih i praktičnih pristupa mirovnom obrazovanju, transformaciji sukoba i izgradnji društvene pravde

79 U daljnjem tekstu CMS

80 U daljnjem tekstu ARK

kroz studijske programe, treninge i javne prezentacije; istraživanje tema koje se odnose na izgradnju trajnog mira te obrazovanja za mir, s naročitim osvrtom na iskustva iz Hrvatske i šire regije; razvijanje preporuka za razvijanje političkih programa i mjera; podupiranje umrežavanja i razmjene iskustva o izgradnji mira u Hrvatskoj i široj regiji zahvaćenoj ratom 1991. godine; pružanje informacija, potpore i partnerstva svim lokalnim inicijativama u nastanku, čije se aktivnosti odnose na izgradnju mira; afirmiranje aktivističkog pristupa u lokalnim zajednicama; kontinuirano samoobrazovanje članova i članica i sudionika/sudionica u programima Centra, radi unapređenja vlastitog razumijevanja mirovnog rada; iniciranje novih modela obrazovanja i uključivanje u međunarodnu mrežu centara za mirovne studije.

CMS djeluje kroz programe usmjerene na edukaciju poput Mirovnih studija, Mlade MIRamiDA-e, Edukacije odvjetnika/ca ECHR, te programa Socijalne veze i civilno društvo, koji se provodi u zapadnoj Slavoniji i Karlovcu. Ujedno provodi programe vezane uz političke programe i mjere - promovira i zagovara pravo na prigovor savjesti (aktivnosti se nadovezuju na aktivnosti Antiratne kampanje Hrvatske - grupe Unija 47, koja je ranije sustavno zagovarala i promovirala pravo na prigovor savjesti), prati rad i zakonske reforme sigurnosno-obavještajnog sustava, podržava inicijative vezane uz promociju prava seksualnih i rodnih manjina i afirmaciju i zaštitu prava na azil te inicijative vezane uz Platformu za izgradnju mira. Sastavni je dio CMS-a Mirovna knjižnica koja sadrži građu vezanu uz izgradnju mira, ljudska prava, suočavanje s prošlošću i sigurnost. 2002. godine osnovana je samostalna organizacija u Grožnjanu pod nazivom MIRamiDA Centar koja je više orijentirana na suočavanje s prošlošću.

Važan izvor pokretanju Mirovnih studija bili su treninzi izgradnje mira pod nazivom MIRamiDA-e koji se provode od 1995. Naziv MIRamiDA⁸¹ koristi se kao zajednički nazivnik za niz treninga koji su se provodili na prostoru Hrvatske, BiH, Srbije i Makedonije na teme: nenasilna komunikacija, transformacija sukoba, rod i spol, civilno društvo, ljudska prava i dr.

„Koncept MIRamiDA nije preuzet kao već uspješan model, već je osmišljen od strane aktivista i u tom trenutku bio je potpuno inovativan na području mirovne edukacije. Ništa od MIRamiDA nije ušlo u sustav formalnog obrazovanja, iako je kvalitetan i autohtoni koncept, koji nije iskorišten vjerojatno zbog nedostatka političke volje. Moram istaknuti da se tada nisu povezali OCD-i i akademska zajednica“.

(Iva Zenzerović, intervju 2007.)

Mirovni studiji su jednogodišnji neformalni program mirovne edukacije (obrazovanja za mir i nenasilje)

⁸¹ Rad na MIRamiDA-ma osnažio je aktiviste i utjecao isto tako na osnivanje CMS-a

za mlade i odrasle koji je CMS inicirao i u kontinuitetu ga provodi od 1997. godine⁸². U program se mogu uključiti osobe iznad 18 godine zainteresirane sa propitivanje pojma i prakse mira, nenasilja, ljudskih prava te aktivnog nenasilnog djelovanja. Posebno ohrabruju upis osoba iznad 30 godina života.

Mirovni studiji koriste metodu aktivnog, participativnog, kontekstualnog učenja⁸³ i razmjene iskustva, kombinirajući radionice i predavanja. Pristup cjelovitog kontekstualnog učenja ostvaruju kroz individualan pristup, poticanje rada u radionicama i razmjene iskustava u kombinaciji s predavanjima. Važnim smatraju stvaranje sigurnog prostora za učenje u grupi kroz poticanje jednakopravnosti, uvažavanja različitosti, poticanje nenasilne komunikacije, transformacije sukoba i drugih vještina suradnje. Kao metode rada koriste: individualan i grupni rad, facilitirane grupne diskusije, oluje ideja, igre uloga, Boalov teatar i mnoge druge koje potiču kreativan pristup osobnom rastu i analizama društvenih problema. Sadržaje na Mirovnim studijama vode i usmjeravaju iskusni aktivisti i aktivistkinje, profesori i profesorice, te stručnjaci i stručnjakinje za pojedine teme.

Korisnici, odnosno polaznici su građani i građanke, bez obzira na dob ili stupanj obrazovanja, spremni i motivirani na propitivanje pojma i prakse mira, motivirani da utječu na promjene u svojoj neposrednoj okolini, kao i na institucionalne promjene prema izgradnji društva s manje nasilja i više društvene odgovornosti.

Strukturu polaznika čine tri glavne skupine: **a)** studenti, većinom društvenih znanosti, koji u Mirovnim studijama vide nadopunu svojeg formalnog obrazovanja, **b)** sredovječne osobe različitih profesija, čija se motivacija temelji ili na privatnim interesima ili na potrebi za dodatnim neformalnim profesionalnim usavršavanjem i **c)** aktivisti različitih organizacija civilnog društva koji kroz Mirovne studije imaju priliku povezati svoj aktivistički angažman s daljnjim učenjem i usavršavanjem. Spomenute tri skupine polaznika kroz zajednički rad i učenje tijekom Mirovnih studija ujedno i razmjenjuju iskustva te dolazi do „prijenosa“ društvenog i građanskog angažmana od aktivista na polaznike koji do tada nisu bili građanski aktivni, kao i do jačanja samopouzdanja aktivista za daljnji javni rad u društvu.

Pripreme za pokretanje Mirovnih studija trajale su od jeseni 1996. do jeseni 1997.

⁸² U pripremi prikaza programa korišteni su sljedeći interni izvještaji CMS-a: „Utjecaj Mirovnih studija na sudionike i sudionice programa“, 2006. i „Miramida podsjetnik“, 2002., prilog dokumentaciji projekta „Doprinos komunikaciji u podijeljenim zajednicama – Regionalni mirovni odaziv za Južnu Srbiju i Makedoniju“.

⁸³ Koristimo pojam „učenje“ (eng. *learning*) umjesto pojma „odgoj i obrazovanje“ (eng. *education*), koji se još pretežito koristi u institucijama formalnog i neformalnog obrazovanja u Hrvatskoj. Pojmom „učenje“ zagovaramo stav da je ono što uobičajeno mislimo pod odgojem i obrazovanjem djelotvorno samo ako je to cjeloživotni proces koji integrira i kognitivni, i afektivni, i djelatni aspekt u kojem sami sudionici preuzimaju odgovornost za aktivno i participativno djelovanje.

„Skupilo se puno iskustva i to se iskustvo prelilo u Mirovne studije. Željeli smo se otvoriti prema građanima, a ne samo aktivistima.“

(Iva Zenzerović, intervju 2007.)

Goran Božićević⁸⁴ taj period opisuje ovim riječima:

„Bio je to za nas izuzetno težak proces. Otpor akademske zajednice, dijela NVOa, istaknutih pojedina. Otkuda nama pravo? Vrtilo se u razgovorima... Tada nismo uspjeli ostvariti značajniji kontakt sa sveučilištima u Hrvatskoj, no imali smo odlične veze sa stranim sveučilištima poput Odsjeka za mirovne studije u Bradfordu, UK.“

(Božićević, 2006)

„Utjecaja donatora na pokretanje Mirovnih studija nije bilo, bio je to autentični iskaz potrebe zajednice koji se vidi i u procesu upisa u pilot program.“

(Iva Zenzerović, intervju 2007.)

Tijekom upisa u pilot-program 1997./98. godine, iako su planirali upisati 20 polaznika, zatečeni kvalitetom i brojnošću prijava, odlučili su primiti dvostruko više i krenuli su s paralelnim programom na dvjema lokacijama u Zagrebu, koji se održavao dva puta tjedno tijekom dvaju semestara.

Od 1997. Mirovni studiji su se odvijali kontinuirano svake godine s oko 30 polaznika godišnje, prosječne životne starosti između 27 i 30 godina. Upisalo ih je 330 polaznika, a završilo 227, održano je preko 2000 sati edukacije u 30 različitih kolegija, radionica i predavanja. Artikulirajući i dijeleći svoje direktno aktivističko iskustvo i teorijski rad, radionice i predavanja je održalo 40-tak predavača i iskusnih trenera/ica te veći broj gostiju.

U godini 2002./03. donatori su smanjili potporu, odnosno potpuno prestali financirati program Mirovnih studija, no to ne utječe na kontinuitet, kvalitetu i sadržaj rada Mirovnih studija. CMS odlučuje nastaviti s Mirovnim studijima na dobrovoljnoj osnovi, tako da su godine 2003./04., 2005/06. i 2006/07. odrađene volonterski. Posebno je značajno istaknuti da se program održava uz volonterski doprinos svih voditelja i voditeljica kolegija.

Indikativno je što je tada uvedena kotizacija⁸⁵ za sudionike, kako bi se moglo platiti troškove radnih ma-

⁸⁴ Goran Božićević bio je voditelj Centra za mirovne studije u periodu od 1996. do 1997. godine.

⁸⁵ Primjerice, iznos kotizacije za 2007./08. godinu je 1200 kn, odnosno 600 kn po semestru Mirovnih studija.

terijala za radionice i predavanja, troškove završnih radova...i slične materijalne troškove potrebne za održavanje edukacije.

Ako sudionici ne mogu platiti - pola navedene participacije moguće je odraditi dobrovoljnim radom na Mirovnim studijima, te u drugim projektima Centra za mirovne studije i/ili partnerskih organizacija. Kotizacija za sudjelovanje u edukativnim programima OCD-a nije uobičajena u Hrvatskoj, no to nije dovelo do smanjivanja interesa potencijalnih sudionika.

„Nismo primali jasna objašnjenje donatora zašto ne žele više financirati program. Pretpostavljamo da su razlozi bili što je nestao identitet Hrvatske kao poratne zemlje, takva vrijednosna edukacija ne zadovoljava donatore jer se prema njima rezultati nemjerljivi, nevladin sektor počeo se polako transformirati, okretati prema specijalističkim edukacijama, ne postoje natječaji za mirovno obrazovanje i/ili obrazovanje odraslih, nije ga moguće financijski učinkovito povezati sa ostalim programima i projektima CMS-a“

(Iva Zenzerović, intervju 2007.)

Popis kolegija, voditelja i voditeljica 2007./2008.:
<i>Uvod u komunikaciju i transformaciju sukoba</i> , Andrijana Parić
<i>Ljudska prava</i> , Duška Pribičević Gelb, Sandra Benčić
<i>Civilno djelovanje i javne politike</i> , Suzana Kunac, Gordan Bosanac, Iva Zenzerović
<i>Izgradnja mira</i> , Goran Božičević
<i>Etnički identitet</i> , Mirjana Mikić Zeitoun
<i>Suočavanje s prošlošću</i> , Vesna Teršelič
<i>Globalizacija</i> , Dražen Šimleša
<i>Zaštita okoliša i održivi razvoj</i> , Toni Vidan
<i>Sigurnost</i> , Gordan Bosanac
<i>Feministička politička antropologija</i> , Ankica Čakardić
<i>Rod i spol</i> , Amir Hodžić
<i>Uvod u Queer teoriju</i> , Gordan Bosanac
<i>Društveno odgovorno poslovanje - kozmetika ili društvena promjena?</i> , Marina Škrabalo
<i>Metodologija istraživanja i razrade projekata</i> , Andrijana Parić
<i>Ljudska prava - otvorena predavanja</i>

Izvor: www.cms.hr

Iz kratkog pregleda kolegija vidljivo je da je fokus programa usmjeren na rad na pozitivnim društvenim promjenama, a središnje mjesto zauzimaju društvena pravda i ljudska prava te alternativni pristupi socio-ekonomskom razvoju i participativnoj demokraciji, kao i afirmacija tzv. alternativnih znanja i alternativnih perspektiva.

U svakom slučaju, prestanak financiranja nije utjecao na interes sudionika, volju predavača da prenose svoja znanja, aktivista CMS-a da nastave ostvarivati misiju organizacije. Znajući da se donatorska agenda često i ponekad naglo mijenjaju bez obzira na relevantne potrebe zajednice i kvalitetu programa ili usluga, nastavak Mirovnih studija na ovakvim temeljima donio je vrijednosnu komponentu programu i osigurao intrinzičnu motivaciju aktivistima CMS za nastavak djelovanja u uvjetima upitne financijske održivosti.

„Naše polazišne točke su vrijednosne, ciljna grupa je široka, kao i široko definirano mirovno obrazovanje, i to nam se osvećuje na razini rezultata kako ih vide donatori.“

(Iva Zenzerović, intervju 2007.)

Od 2002. do 2007. Mirovni studiji nisu dobili niti jednu donaciju, te su od financijskih sredstava na raspolaganju imali jedino participaciju sudionika. Tek za program 2007./08. dobivaju podršku Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa u iznosu od 50.000 kn.

Usprkos nesigurnoj financijskoj održivosti, program se intenzivno razvijao i osnaživao temeljeći se na potrebama korisnika/ica, posvećenosti članova/ica i predavača/ica /aktivista/ica. Zanimljivo je objašnjenje koje su za prestanak financiranja Mirovnih studija dali neki međunarodni donatori; prema riječima Gordana Bosanca

„... kažu da je vrijeme da država financira ovaj vid neformalnog obrazovanja te mu i na taj način da legitimitet“.

Profil korisnika tijekom godina nije se drastično mijenjao. Promjene strukture korisnika vezane su uz njihovu životnu dob, naime tijekom godina povećava se udio polaznika srednje dobi. Ujedno im se javlja nešto više aktivista koji smatraju da im je ovakav vid edukacija potreban. Značajna je suradnja s Udrugom veterana domovinskoga rata Zagreb koja je započela godine 2005./06. te po dvoje članova udruge kontinuirano sudjeluje u radu Mirovnih studija. Metodološki u kolegijima dolazi do pomaka iz iskustvenog prema teorijskom pristupu učenju.

„Jednostavno upijamo trendove i ugrađujemo ih u program iz generacije u generaciju Mirovnih studija.“

(Gordan Bosanac, intervju 2007.)

Tijekom deset godina Mirovni studiji nisu uspostavili značajniju suradnju s akademskom zajednicom, osim pojedinačne suradnje s članovima akademske zajednice u formi gostovanja na predavanjima ili vođenja kolegija na Mirovnim studijama, kao i gostovanjem aktivista-predavača na fakultetima, no CMS se nije niti aktivno obratio akademskoj zajednici s ponudom strukturiranih kolegija.

3.2. 3. Utjecaj programa Mirovnih studija

CMS je u proljeće 2006. započeo s pilot ispitivanjem utjecaja Mirovnih studija na sudionike programa, odnosno korisnike, putem pisanih upitnika. Ciljevi istraživanja bili su ispitati u kojoj mjeri program Mirovnih studija dugoročno utječe na sudionike programa s obzirom na korištenje znanja i vještina usvojenih na Mirovnim studijama, poticanje promjena u vlastitom okruženju i iniciranje ili uključivanje u inicijative ili organizacije civilnog društva, te koje su dobre i loše strane Mirovnih studija.

Svi ispitanici, prema osobnoj procjeni, koriste vještine i znanja koja su stekli na mirovnim studijama. To su u najvećoj mjeri vještine nenasilne komunikacije i vještine transformacije sukoba (80%). Trećina ispitanika smatra da im je na Mirovnim studijama osobito važno bilo iskustvo participativne metode rada. Najveći broj ispitanika smatra pristup radu (40%) i neposredan pristup predavača (33%) osobito dobrim. Od nedostataka polovica (50%) ispitanika smatra da je u programu nedostajalo prakse i aktivnosti, više pisanih materijala i veće obveze čitanja.

Za ilustraciju donosimo komentare sudionika iz post-evaluacije:

„I prije Mirovnih studija sam se željela uključiti u civilno društvo, a informacije i vještine koje sam stekla na Mirovnim studijama su mi dale potrebne samopouzdanje da to učinim“.

„Nisam se angažirala u nevladinim organizacijama, a ne zato jer Mirovni studiji nisu utjecali na mene, ja sam jednostavno izabrala drugi put. Ipak, znanja i svijest koju sam primila primjenjujem u osobnom i poslovnom životu, a i prenosim ih kada god imam priliku“.

„S apsolutnom sigurnošću tvrdim da bez Mirovnih studija teško da bi moje profesionalno usmjerenje krenulo u sadašnjem smjeru zbog nedostatka takve vrste edukacije u Hrvatskoj. Mirovni studiji su jedino mjesto gdje se propituju aktualne javne politike koje utječu na kvalitetu života pojedinca, grupa i čitavih zajednica na način da ne nudi jednostavne odgovore nego otvara nova područja za rad, istraživanje i aktivizam. Posebnost Mirovnih studija jest da nude vrijednosnu edukaciju koja je zanemarena u formalno obrazovnim institucijama, a koja je osobito meni kao pravnici važna sa sadašnjji i budući rad“.

Rezultati pokazuju da Mirovni studiji najviše utječu na sudionike na osobnoj razini – razvoj samopouzdanja, osnaživanje i poticanje osobne promjene.

„Pet do šest sudionika iz svake generacije ostaje u CMS-u, 99% današnjih aktivista i zaposlenika CMS-a bili su polaznici Mirovnih studija, iz čega se može zaključiti da je utjecaj na razini organizacije izuzetno značajan, posebice na razvoj novih usluga, zagovaranje, vještine i znanja, ekspertizu koja se prenosi drugim organizacijama, kao i ugled organizacije. Primjerice, završni rad jednog od studenata doveo je do našeg novog programa Azila.“

(Gordan Bosanac, intervju 2007.)

Mirovni studiji imaju velik utjecaj na organizacijskoj razini, posebice na razvoj novih usluga, vještina i znanja koja su doprinosila održivosti te povećavala ugled organizacije u javnosti.

U manjoj mjeri utjecali su na sistemske pozitivne društvene promjene na području zaštite ljudskih prava, no primjetan je utjecaj na razini civilnog društva u Hrvatskoj u kontekstu obrazovanja aktivista različitih organizacija te u njihovom kasnijem aktivističkom angažmanu u drugim organizacijama civilnoga društva. Možemo zaključiti da je primjetan i utjecaj na razvoj civilnog društva u Hrvatskoj jer su mirovnim obrazovanjem građana i građanki ojačali ljudske kapacitete svoje i drugih organizacija civilnog društva aktivnim uključivanjem završenih mirovnih studenata/ica u rad OCD-a.

Nema direktne povezanosti između pružanja usluge i zagovaranja sistemskih promjena, no indirektna povezanost sastoji se u tome što je određeni broj sudionika koji su završili Mirovne studije bio uključen u kreiranje ili praćenje političkih rješenja koja su pridonijela određenim društvenim promjenama.

Unatoč upitnoj financijskoj održivosti, program se temelji na potrebama korisnika, posvećenosti članova i aktivista i prepoznatljivosti usluge, te se i dalje razvija. Svoju budućnost vidi u mogućnosti koju dozvoljava Zakon o obrazovanju odraslih, a to je osnivanje ustanove, koje bi u tom kontekstu predstavljalo institucionaliziranje usluge, iako to ne podrazumijeva ulazak u formalni obrazovni sustav, koji je sve ovo vrijeme ostao zatvoren za prijenos i razmjenu iskustva i znanja iz područja mirovne edukacije. Iz marginalizirane pozicije s kraja 90-ih aktivisti CMS-a danas svoju budućnost vide u jednoj formi institucije te potrebi financiranja iz državnog sustava.

Možemo zaključiti da Mirovni studiji predstavljaju kompenzaciju u odnosu na činjenicu da formalni obrazovni sustav ne pruža mogućnost mirovne edukacije niti na jednoj razini obrazovanja, no ova usluga je ujedno inovacija po svojoj otvorenosti, ciljnoj grupi, vrijednosnoj orijentaciji, kombiniranju iskustva polaznika i predavača, sadržaju i metodama učenja koje koristi.

3.3. Pružanje usluga na području direktne zaštite ljudskih prava: Srpski demokratski forum - studija slučaja 6

Martina Stažnik

3.3.1. Kontekst djelovanja Srpskog demokratskog foruma (SDF-a)

Pravo na pristup pravosuđu (*access to justice*) jedno je od osnovnih ljudskih prava. Ostvarivanje toga prava umnogome ovisi o dostupnosti pravne pomoći svim građanima i građankama, bez obzira na njihov socio-ekonomski status. Stoga je postojanje efikasnog sustava besplatne pravne pomoći u svakoj zemlji jedan od temeljnih jamaca ostvarivanja ljudskih prava u svakodnevnom životu.

Ustavno pravo na jednak pristup pravosudnom sustavu za sve građane nikako se ne iscrpljuje samo u obvezi države da organizira sudski aparat i propiše jednakost svih građana pred zakonom. Ni najoštrije zabrane diskriminacije same ne mogu ukloniti teškoće pred kojima se nalaze osobe s ruba društva, niskog imovinskog statusa, a često i niskog obrazovanja. Budući da ne mogu platiti troškove koje pokretanje pravnih postupaka nosi, nisu u mogućnosti zaštititi svoja prava. Stoga su ti građani u pravom smislu riječi obespravljeni. Zadaća je svake socijalne države, pa tako i Republike Hrvatske, ublažavati posljedice socijalne nejednakosti. Kada govorimo o pravu na pravnu zaštitu, to uključuje pomoć u plaćanju svih ili nekih od troškova postupka.

U razdoblju 90-tih godina prestaje važiti pravna regulativa na osnovi koje su sudovi pružali pravnu pomoć građanima. Posljedično, u Hrvatskoj od tada ne postoji cjelovit sustav pružanja besplatne pravne pomoći (BPP), tj. ne postoji zakonski okvir za pružanje pravne pomoći, ne postoji državna potpora pružateljima BPP-a, niti postoje kriteriji po kojima se određuje tko može postati korisnikom besplatne pravne pomoći. Organizacije civilnog društva (OCD) u sklopu svojih projektnih aktivnosti, koje su većinom financirali strani donatori, pružale su besplatnu pravnu pomoć građanima/kama, pri čemu prevladava pružanje pravnih savjeta progonnicima, izbjeglicama, povratnicima te socijalno ugroženim i marginaliziranim skupinama kao što su žene, djeca, starije osobe, osobe s invaliditetom, etničke manjine itd. Iako nema točnih statističkih podataka o opsegu i oblicima pružene pravne pomoći, zbog nepostojanja jedinstvene metod-

ologije i obveze statističkog praćenja pružanja ovih usluga u devedesetima, prema izvještajima stranim donatorima te izjavama korisnika BPP-a, OCD su u tom periodu pružile desetke tisuća različitih pravnih savjeta građanima/kama.

Kao ilustraciju prema dostupnim podacima OCD-a, samo u 2002. i 2003. godini ove su organizacije ukupno pružile 164.081 besplatni pravni savjet građanima/kama, dok je istovremeno Hrvatska odvjetnička komora – Zagreb pružila 724 pravna savjeta, a pučki pravobranitelj 5657 pravnih savjeta⁸⁶.

Analizom postojećeg zakonskog modela pružanja pravne pomoći u Republici Hrvatskoj utvrđeno je da postoji raskorak između mogućnosti za ostvarenje prava na pomoć u pokriću troškova postupka i stvarnih potreba građana. Cjelovit sustav asistencije ne postoji, već je velikim dijelom prepušten nevladinim organizacijama, osobito na područjima zahvaćenima ratnim razaranjima i migracijom stanovništva. (Maršić, M. 2006:152)

„Koalicija za promociju i zaštitu ljudskih prava“, koju čini deset organizacija civilnog društva⁸⁷, pokreće krajem 2003. godine *Kampanju za definiranje statusa nevladinih organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć u RH*. OCD su željele definirati svoj položaj s obzirom na: legalitet pružanja BPP-a, uspostavljanje kvalitetnije suradnje s državnim institucijama, Odvjetničkom komorom i među samim OCD pružateljima pomoći, te sustavno uređenje izvora financiranja pravne pomoći iz državnog proračuna i utvrđivanje kriterija za korisnike besplatne pravne pomoći.⁸⁸

Na poticaj OCD-a, Vlada počinje konzultativni proces te je formirala radnu skupinu koja je uključivala predstavnike Vlade, stručnjake i aktiviste OCD-a. Izrađen je prijedlog zakona⁸⁹ u lipnju 2005., no Vlada nakon toga nije poduzela daljnje korake u nastavljanju javne rasprave, niti je uputila zakonski prijedlog u saborsku proceduru, iako su OCD u nekoliko navrata u tom periodu tražile od Ministarstva informacije o statusu predmetnog zakona te mogućnostima uključivanja u proces izrade ili konzultacija.

⁸⁶ Rezultati pilot akcijskog istraživanja koje je u svibnju i lipnju 2004. provela Organizacija za građanske inicijative iz Osijeka, u sklopu Kampanje za definiranje statusa NVO-a pružatelja besplatne pravne pomoći.

⁸⁷ Koalicija obuhvaća organizacije: HOMO Pula, Centar za zaštitu ljudskih prava Zagreb, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, OGI Osijek, DOS Split, Centar za mir Vukovar, Centar za građanske inicijative Poreč, Odbor za ljudska prava Karlovac, Srpski demokratski forum, Udruženje Baranja - Bilje.

⁸⁸ Znanstvenici, stručnjaci i aktivisti izrađuju u tom periodu i niz studija/pregleda o besplatnoj pravnoj pomoći. Primjerice: Alan Uzelac: *Pristup pravosuđu – analiza stanja u RH, 2000.*; Ankica Gorkić: *Besplatna pravna pomoć, izlaganje na okruglom stolu, ožujak 2004.*; Mirjana Radaković i Sanja Barić: *Položaj nevladinih organizacija u pružanju besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj, prosinac 2004.*; Vlada RH tj. Odjel za prilagodbu pravnog sustava europskom pravnom sustavu Uprave za međunarodnu pravnu pomoć, suradnju i ljudska prava Ministarstva pravosuđa izrađuje *Komparativnu analizu pravnih sustava za BPP u nekim europskim državama s posebnim osvrtom na postojeća pravna rješenja u RH, veljača 2004.*

⁸⁹ Radni tekst Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, završna verzija od 21. lipnja 2005, internetske stranice Ministarstva pravosuđa.

U međuvremenu, pojavljuju se neka fragmentarna rješenja za određene i specifične korisničke skupine građana. U prosincu 2006. godine, na inicijativu Pravobraniteljice za djecu, Hrvatska odvjetnička komora odlučila je pružati besplatnu pravnu pomoć djeci u postupcima za uzdržavanje. Neki oblici besplatne pravne pomoći predviđeni su Nacionalnim programom za Rome u RH, a i sindikati temeljem propisa mogu pružati neke od oblika pravne pomoći.

Nakon Izvještaja Europske komisije o napretku u pridruživanju Hrvatske Europskoj Uniji za 2006., u kojem je ustanovljeno da u Hrvatskoj tek treba uspostaviti integriran sistem pravne pomoći te stoga treba što je prije moguće usvojiti predviđeni zakon, Zakon se vrlo brzo našao na listi zakona koji se planiraju usvojiti te je klasificiran kao akt koji se donosi u sklopu procesa harmonizacije s pravnom stečevinom EU-a. Vlada je nakon toga usvojila novi Prijedlog zakona, različit od dotadašnjega, koji je bila izradila Radna skupina. Koalicija OCD-a se ponovo formirala te je kontinuirano intervenirala tijekom procedure usvajanja, ističući da je novi Prijedlog zakona nekvalitetan i suprotan ustavnom načelu jednakog pristupa sudovima, iz sljedećih razloga: nudi preuzak krug pravnih stvari u kojima je moguće odobriti pravnu pomoć (besplatna pravna pomoć ponajprije je namijenjena za ostvarenje egzistencijalnih prava, kao što su statusna pitanja, zaštita djece, žrtava obiteljskog nasilja, žrtava trgovine ljudima, obiteljska pitanja, prava iz sustava socijalne skrbi, te postupci na Europskom sudu za ljudska prava), sužava krug građana/ki koji bi, s obzirom na svoje loše imovno stanje, mogli ostvariti pravo na pravnu pomoć, omogućava niz zloraba ovog prava, ne nudi efikasnu proceduru nadzora nad provedbom Zakona, postupak stjecanja pomoći je kompliciran, skup i nedostupan za ljude koji žive u malim mjestima, i uvelike ograničava ulogu OCD u pružanju pravne pomoći⁹⁰. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (NN 62/08) usvojen je u Hrvatskom saboru 23. svibnja 2008., s time da dio odredbi stupa na snagu 1. veljače 2009. godine, a dio vezan uz pravnu pomoć u prekograničnim sporovima na dan prijema Republike Hrvatske u članstvo Europske Unije.

Zakon predviđa dva oblika besplatne pravne pomoći: Primarna (mogli bi je pružiti pravni fakulteti putem

⁹⁰ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći utvrdio je relativno visok imovinski cenzus za ostvarenje tog prava. To je osnovica od 1800 kuna po članu obitelji mjesečno, uz uvjet da veličina stana u kojem živi ne prelazi 35 kvadratnih metara po osobi i da nema ušteđevinu u tom trenutku veću od 36.000 kuna. U cenzus se ne uračunavaju ratne invalidnine, potpore za zbrinjavanje obitelji zatočenih i nestalih branitelja, dječji doplati, naknade iz socijalne skrbi, stipendije za redovno školovanje i naknade za udomiteljstvo. Molitelj će morati podnijeti zahtjev uredu državne uprave na posebnom obrascu uz koji će trebati priložiti potvrdu Porezne uprave o visini primanja i izjavu o imovini. Tražitelj besplatne pravne pomoći u svakom trenutku morat će pristati na provjeru svoje imovine i prihoda koju će provoditi ured za državnu upravu.

Službenik potom u roku od 15 dana odobrava uputnicu kojom se utvrđuje oblik i vrsta dodijeljene pomoći.

Građani koji udovoljavaju uvjetima za dobivanje pomoći će od ureda državne uprave u županijama dobiti uputnice, odnosno potvrde s kojima potom po želji biraju kojem pružatelju pomoći će se obratiti.

Pružatelj će nakon obavljene pravne usluge uputnice vraćati uredu državne uprave, koji će obračunavati i isplaćivati naknadu.

pravnih klinika, ovlaštene udruge, sindikati i odvjetnici) obuhvaća davanje pravnih informacija, savjeta, zastupanje u upravnim stvarima i u izvansudskom rješavanju sporova, sastavljanje pismena pred tijelima uprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti i zastupanje pred Europskim sudom za ljudska prava i međunarodnim organizacijama. Sekundarna obuhvaća zastupanje pred sudom, pravnu pomoć za mirno rješavanje sporova pred sudom i sastavljanje pismena u sudskim postupcima (pružaju je odvjetnici).

Udruge koje budu pružale primarnu pravnu pomoć morat će ispuniti Zakonom propisane uvjete i na temelju rješenja kojim ih se ovlašćuje na pružanje pravne pomoći upisati se u registar udruga koje pružaju pravnu pomoć⁹¹.

Zakonske odredbe po kojima se udrugama dopušta tek savjetodavna pomoć i pomoć pred upravnim tijelima, a ne i zastupanje na sudu te druge pravne mogućnosti, u udrugama drže marginalizacijom njihovog rada. Ujedno smatraju da udruge neće biti u mogućnosti pružati pravnu pomoć građanima onako kako su to činile dosad.

U Hrvatskoj je ovo pitanje osobito važno zbog specifičnosti poratnog i tranzicijskog razdoblja u kojemu je potreba pružanja besplatne pravne pomoći posebno izražena. Na području pružanja besplatne pravne pomoći organizacije civilnog društva imaju važnu ulogu, pa se stoga u ovoj studiji slučaja specifično bavi-mo ulogom koju jedna od najznačajnijih organizacija civilnog društva na području direktne zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj ima u pomoći građanima u ostvarivanju osnovnog ljudskog prava – prava na pravično suđenje, koje je i pravo svakog pojedinca na pristup sudu.

3.3.2. Prikaz Programa besplatne pravne pomoći SDF-a

Srpski demokratski forum je nevladina, nestranačka i neprofitna organizacija osnovana 1991. godine koja se, u suradnji s domaćim i međunarodnim institucijama, bavi zaštitom ljudskih prava, reintegracijom povratnika i osnaživanjem lokalne zajednice. Misija SDF-a je razvijanje građanskog društva promicanjem i zaštitom ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, te osnaživanje lokalne zajednice kroz pravne, edukacijske i ekonomske programe.

⁹¹ Ministarstvo pravosuđa pravilnikom će propisati način vođenja i oblik registra udruga ovlaštenih za pružanje pravne pomoći. Udruga stječe ovlast za pružanje pravne pomoći upisom u registar udruga koje pružaju pravnu pomoć pri ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa. Udruga se upisuje u registar kada pruži dokaze da je osigurala pružanje pravne pomoći od strane osobe koja ima diplomski studij prava, ima položen državni stručni ili pravosudni ispit i najmanje dvije godine radnog staža u struci, odnosno znanstveno zvanje, te kada pruži dokaze o uplati osiguranja od odgovornosti za štetu nanесenu stranci pružanjem pravne pomoći u visini od 50% osiguranja propisanog Zakonom o odvjetništvu. Ovlaštene udruge mogu pružati pravnu pomoć i osobama koje nisu korisnici pravne pomoći prema odredbama ovoga Zakona, ali izvan sredstava odobrenih na temelju projekta i bez prava na naknadu. (Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći NN 62/08)

Trajne aktivnosti SDF su⁹²: praćenje i izvještavanje o stanju ljudskih prava u Republici Hrvatskoj, poticanje međuetničke tolerancije i suradnje, praćenje i poticanje procesa povratka (zagovaranje i podrška povratku izbjeglih i raseljenih), pružanje besplatne pravne pomoći radi zaštite njihovih ljudskih, građanskih i nacionalnih prava, obnova i ekonomski razvoj područja pogođenih ratom, sakupljanje i raspodjela humanitarne pomoći, medijsko djelovanje (mjesečnik *Identitet*, TV serija «Nečija zemlja»), pomoć pri organiziranju mjesnih odbora na područjima pogođenima ratom, podrška osnivanju i radu Vijeća nacionalnih manjina. Strateški prioriteti SDF-a su zaštita ljudskih i manjinskih prava, s naglaskom na povratak izbjeglih i raseljenih osoba, socijalna skrb za stare i nemoćne, ekonomsko osnaživanje zajednice, jačanje lokalne samouprave i besplatna pravna pomoć⁹³.

Ovi ciljevi SDF-a uključuju i predanost SDF-a zaštititi i unapređenju prava i etničkog, nacionalnog, kulturnog i vjerskog identiteta Srba i drugih manjina iz Republike Hrvatske kao modernog građanskog identiteta uz poštivanje multikulturalnosti i multi-etničnosti sredine u kojoj žive, te naročitu predanost SDF-a ostvarivanju prava na povratak i resocijalizaciju osoba raseljenih uslijed rata i njihovoj ekonomskoj obnovi i gospodarskom razvoju zajednice.

Srpski demokratski forum osnovan je 1991. godine kao savez intelektualaca i uglednih građana srpske nacionalnosti iz Hrvatske u cilju sprečavanja rata i nalaženja rješenja konfliktne situacije u Republici Hrvatskoj mirnim putem. Postavljeni cilj bio je pokrenuti dijalog između srpske nacionalne zajednice i svih relevantnih državnih, političkih i društvenih faktora za formuliranje političkog, kulturnog i društvenog određenja Srba u Republici Hrvatskoj.

U periodu 1990.-1995. godine SDF je, pod vrlo teškim okolnostima, radio na zaštiti elementarnih ljudskih prava te pokušavao uspostaviti međuetničku komunikaciju u Hrvatskoj neposredno surađujući s domaćim i stranim nevladinim organizacijama, uglednim intelektualcima različite nacionalne i vjerske opredijeljenosti, međunarodnim organizacijama, diplomatskim predstavništvima sa sjedištem u Zagrebu i mnogim drugima.

SDF je od sredine 90-tih imao za cilj otklanjanje posljedica rata prije svega brigom za prognane, izbjegle i

⁹² Aktivnosti SDF realizira uz pomoć Swedish Helsinki Committee, British Embassy, Arbeiter Sammariter Bund, Norwegian Embassy, Press Now Netherlands, Office for Associations Government of Croatia, Office for National Minorities Government of Croatia, UNHCR, USAID, Japanese Embassy, Open Society Institute, US Embassy, Women of ELCA Chicago, International Rescue Committee (IRC), International Orthodox Christian Charity (IOCC), Catholic Relief Services (CRS), America's Development Foundation (ADF), Mercy Corps, Academy for Educational Development (AED), Bureau of Population, Refugees and Migration of State Department /BPRM i drugih.

⁹³ Srpski demokratski forum (SDF). (2004). „Strateški plan 2004. – 2009.“, dostupno na www.sdf.hr, pregledano u listopadu 2007.

raseljene, poštivanje prava svakog pojedinca na povratak kući i omogućavanje povratka svima koji se žele vratiti. Taj se cilj do 2003. godine postupno transformirao i razvijao u više i složenije zahtjeve: osnaživanje lokalnih zajednica za održiv društveni i ekonomski razvoj, zaštita ljudskih, građanskih i političkih prava svih građana Republike Hrvatske, zaštita specifičnih prava nacionalnih manjina i obnova ratom uništene imovine i infrastrukture.

Danas je SDF jedna od najvećih i najznačajnijih neprofitnih nevladinih organizacija u Hrvatskoj i regiji. Organizacija je značajno ojačala i stekla veći utjecaj u društvu u posljednjih deset godina, otkad je postala ključni implementacijski partner USAID-u i UNHCR-u na programima repatrijacije i reintegracije izbjeglica te revitalizacije ratom stradalih područja.

SDF trenutno ima 42 zaposlenika i provodi svoje aktivnosti kroz mrežu ureda u Hrvatskoj - 17 ureda na područjima od posebne državne skrbi te centralni ured u Zagrebu - kao i kroz suradnju sa samostalnim uredima SDF-a u Srbiji i Bosni i Hercegovini⁹⁴, te uz angažiranje triju odvjetničkih kancelarija prema potrebama.

Jedno od temeljnih ljudskih prava jest osiguravanje prava svima na pristup pravdi, što podrazumijeva i pristup svim drugim državnim i upravnim tijelima koja provode zakone i štite pravni poredak. Ostvarivanje tog prava veoma često zahtijeva stručnu pomoć pravnika, koja obuhvaća različite oblike pravne asistencije u odnosima pojedinca i institucija pravne države. Ovo uključuje pravodobno i stručno informiranje stranke o njenim zakonskim pravima i obvezama, davanje pravnih savjeta te pomoć u prikupljanju dokumenata, pisanje pravnih podnesaka, zastupanje na osnovi punomoći, pružanje pravne pomoći u predmetima koji se rješavaju u upravnom postupku, pomoć u komunikaciji stranaka s upravnim tijelima i sl.

Usluga besplatne pravne pomoći SDF-a uključuje sustavnu besplatnu pravnu pomoć povratnicima, izbjeglicama i socijalno ugroženim osobama, bez obzira na nacionalnu pripadnost, kroz usmenu (savjeti) i pisanu pomoć (tužbe, žalbe, podnesci, darovni ugovori itd.). Pomoć pružaju pravni savjetnici i odvjetnik, u postupcima pred svim upravnim i sudskim tijelima i institucijama vlasti, a naročito iz slijedećih grana prava:

- imovinska prava (povrat pokretne i nepokretne imovine, razna vlasnička prava, poništenje ugovora o zamjeni nekretnina, bivša stanarska prava, razne neimovinske naknade štete),
- radni sporovi,

⁹⁴ SDF djeluje kroz svoje urede u Zagrebu, Pakracu, Okučanima, Daruvaru, Vojniću, Gvozd, Glini, Petrinji, Hrvatskoj Kostajnici, Dvoru, Slunju, Plaškom, Gospiću, Korenici, Donjem Lapcu, Kninu, Benkovcu i Kistanjama, zatim kroz urede u Srbiji i Crnoj Gori u Beogradu, Staroj Pazovi i Nišu, te urede u BiH, u Banja Luci i Gradiškoj.

- prekršaji,
- bračni sporovi (utvrđivanje, dokazivanje, osporavanje itd.),
- statusna prava (naknadni upis, trajno nastanjenje, državljanstvo itd.),
- pravo vezano za obnovu (obiteljskih stambenih objekata i infrastrukture),
- pravo vezano za stambeno zbrinjavanje svih nezbrinutih,
- mirovinska prava (ponovna uspostava mirovina, retroaktivne isplate, prekogranični zahtjevi, konvalidacija, itd.),
- ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu,
- besplatno odvjetničko zastupanje povratnika, izbjeglica i socijalno ugroženih osoba,
- socijalna prava (pravo na socijalnu skrb i pomoć, itd.) te razne druge aktivnosti vezane za upravni postupak i upravni spor.

Osnovni je cilj programa da se pružanje besplatne pravne pomoći i odvjetničko zastupanje na sudovima osigura povratnicima, izbjeglicama i raseljenim osobama, socijalno osjetljivim građanima i etničkim manjinama u okviru cjelovite pravne pomoći.

Prednost programa besplatna pravne pomoći SDF-a jest mnogobrojno iskusno osoblje koje se kontinuirano educira u pružanju pravne pomoći iz raznih oblasti, višegodišnje iskustvo u pružanju pravne pomoći, postojanje pravne službe na terenu (pravni timovi) te prostor i oprema na raspolaganju.

Primarnu grupu korisnika čine: povratnici, prognanici, domicilno stanovništvo, mjesni odbori, građani u mjesnim odborima, nevladine organizacije i vijeća nacionalnih manjina. U ovoj skupini su žene, djeca, nacionalne manjine, doseljenici, potencijalni povratnici, vojni obveznici, socijalno ugrožena populacija i umirovljenici. Naime, mnoge promjene u društvu doprinijele su općem otežavanju pristupa sudu i pravdi za široke slojeve stanovništva, posebno za one manje obrazovane i slabijeg imovinskog stanja, a najvažniji

uzroci su: radikalno povećanja cijena sudskih pristojbi, rast cijena odvjetničkih usluga, povećanje složenosti postupaka, ukidanje besplatne pravne pomoći na sudovima. Primjerice, neka mjesta na području od posebnog državnog interesa prema broju stanovnika ne ispunjavaju uvjete za postojanje ureda javnog bilježnika, a do najbližega ima i preko pedeset kilometara, što iziskuje znatna financijska sredstva kako za usluge javnog bilježnika tako i za prijevoz. Područja od posebnog državnog interesa (PPDI) bila su direktno pogođena ratom. Ratna su stradanja bila velika, poslijeratni oporavak težak i bolan, s puno problema ekonomske, političke, socijalne i demografske prirode. Specifičnosti ovog područja danas su: uništeni gospodarski resursi, loša infrastruktura, promijenjena demografska slika s velikim brojem doseljenika i znatno umanjenim brojem starosjedilačkog, domicilnog stanovništva, te još uvijek prisutne etničke tenzije. Uz to, stanovništvo je siromašno, nezaposleno, čine ga većinom korisnici socijalne pomoći, ljudi starije dobi.

Program besplatne pravne pomoći financiraju isključivo međunarodni donatori do 2007. g., kada SDF dobiva prvu donaciju od Grada Zagreba. Do tada, udio donacija iz domaćih izvora iznosio je otprilike 8-10%; to se povećava, i 2007. g. taj udio je 20%. Od podrške koja dolazi iz lokalnih izvora važno je napomenuti korištenje uredskog prostora u Zagrebu, te ureda na Baniji i Kordunu (osim Gline i Petrinje) i djelomično u Dalmaciji, koje osiguravaju gradske vlasti povoljnim najmom.

3.3.3. Postignuća Programa besplatne pravne pomoći SDF-a

SDF je od svojeg osnivanja do danas prerastao u prepoznatljivu organizaciju civilnog društva, koja se bavi ne samo manjinskim pitanjima, nego u suradnji s drugim organizacijama civilnog društva radi na mnogim drugim pitanjima civilne scene: ljudskim pravima, socijalnoj i humanitarnoj pomoći za one kojima je najpotrebnija, ekonomskom osnaživanju zajednice, jačanju lokalne samouprave, besplatnoj pravnoj pomoći socijalno ugroženim kategorijama građana, te regionalnom povezivanju civilne scene na području jugoistočne Evrope. Od osnivanja organizacije do danas, 224.921 korisnik obratio se uredima SDF-a, što predstavlja izuzetan uspjeh.⁹⁵

„Od 1991. do 1995. djelovali smo na volonterskoj osnovi, na sprečavanju likvidacija 1991., pružanju pravnih savjeta, angažiranju advokata od 1992. ... Tek 1999. dolazi financijska podrška donatora. Naša usluga besplatne pravne pomoći odgovor je na probleme građana, odnosno prepoznate potrebe naših korisnika. Do 1996. prosječno smo godišnje rješavali po 10.000 predmeta, danas oko 20.000 godišnje“.

(Manojlović, 2007.)

⁹⁵ Zahvaljujući uslugama koje pruža svojim korisnicima, Sjedinjene Američke Države i Europska Unija su 1998. godine dodijelili SDF-u priznanje «Democracy and Civil Society Award» za hrabrost i odanost glavnim principima demokracije i civilnog društva.

Prema dostupnim godišnjem izvještajima za 2006., 2005. i 2004. godinu donosimo prikaz ukupnog broja korisnika, tip usluge kao i područje pružanja besplatne pravne pomoći⁹⁶ kako bismo prikazali obuhvat pruženih usluga. Besplatna pravna pomoć je pružana tijekom 2006. u Pravnom savjetovalištu u Zagrebu, Hrvatskoj Kostajnici, Dvoru, Petrinji, Sisku, Vojniću, Glini, Gvozdu, Plaškom, Korenici, Vrhovinama, Kninu, Benkovcu, Gračacu, Pakracu i Daruvaru, putem pravnih savjetnika, dok su informativnu pomoć pružali suradnici na trenu na području povratka izbjeglih i raseljenih osoba na Baniji i Kordunu, u Lici, sjevernoj Dalmaciji i zapadnoj Slavoniji.

Kategorija klijenata	maloljetnici		18 -59		60 i više		ukupno		sve ukupno
	M	Ž	M	Ž	M	Ž	M	Ž	
Povratnik	12	7	2.493	2.058	3.235	2.638	5.740	4.703	10.443
Izbjeglica	1	0	222	164	233	249	456	413	869
Interno raseljena osoba	0	0	76	47	84	52	160	99	259
Domicilno stanovništvo	1	0	263	287	311	247	575	484	1.059
Novi klijent	2	2	446	352	432	338	880	692	1.572
Ukupno klijenata	14	7	3.054	2.506	3.863	3.186	6.931	5.699	12.630
%	0,16%		43,78%		56,06%		100%		

Izvor: Godišnji izvještaj SDF za 2006. godinu – Podaci o korisnicima pravnih usluga

Tijekom 2006. pružena je pravna pomoć za ukupno 12.630 korisnika. U okviru pravne pomoći napravljeno je 8.647 pravnih podnesaka i pruženo je 9.015 raznih pravnih savjeta, 56 korisnika su na sudu zastupali odvjetnici SDF-a. Povratnicima i drugim osobama na temelju punomoći riješeno je 1218 raznih dokumenata (osobni, matični, dokumenti iz katastra, gruntovnice, te plaćanje takse za državljanstvo i trajni boravak).

96 Godišnji izvještaji za 2003., 2004., 2005. i 2006. godinu u cijelosti su dostupni na www.sdf.hr.

Za besplatnu pravnu pomoć u toku 2005. g. SDF-u su se obratile 12.242 osobe, kojima je pruženo 14.964 raznih pravnih usluga (pisanih i usmenih). U većini slučajeva to su bile starije osobe, lošeg imovnog stanja, narušena zdravlja, te iscrpljene višegodišnjim progonstvom, odnosno ratnim događanjima. Uz čak 6.595 usmenih savjeta i razgovora, sačinjeni su razni pisani podnesci, kako sudski, kojih je bilo 1799, tako i podnesci upravnim tijelima, kojih je bilo 6570, što ukupno iznosi 8369 pisanih podnesaka (tužbe, darovni ugovori, ugovori o doživotnom uzdržavanju, prijedlozi za upis u zemljišne knjige, tužbe radi iseljenja i povrata imovine u posjed, zahtjev za obnovu i isplatu mirovina). U sudskim postupcima u kojima su pružane usluge besplatnog odvjetničkog zastupanja prevladavaju pitanja zaštite vlasničko-pravnih odnosa, izgubljena stanarska prava, naknade štete za nekorisćenje imovine i radna prava. Odvjetnica je za 55 osoba pružila 165 raznih besplatnih odvjetničkih usluga zastupanja na sudu.

Za besplatnu pravnu pomoć tokom 2004. obratilo im se 15.556 osoba - prognanika, izbjeglica i socijalno ugroženih, svih nacionalnosti. Pravnici su pružili 12.517 usmenih savjeta, te sastavili 16.663 pisanih podnesaka (tužbe, žalbe, prijedlozi, prigovori, razni ugovori, zamolbe itd.). Kroz program odvjetničkih usluga, SDF-ovi odvjetnici vodili su ukupno 53 sudska postupka te podnijeli tri predmeta na Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu. Pravni uredi SDF-a cijele su godine pružali pomoć građanima u pitanjima povrata imovine, stambenog zbrinjavanja i obnove; imali su ukupno 6849 slučajeva.

SDF u okviru pružanja besplatne pravne pomoći uspješno surađuje sa županijskim uredima za obnovu, regionalnim uredima za prognanike, povratnike i izbjeglice, Upravom za obnovu i Upravom za prognanike, povratnike i izbjeglice pri Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka, s Ministarstvom zdravstva i socijalne skrbi..., kao i ostalim akterima, poput nevladinih organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć i institucija koje se bave procesom povratka, sa sudskim i upravnim institucijama te tijelima lokalne vlasti.

Nakon 2006. g. SDF je napravio pomak prema novim grupama korisnika i transformacijama u skladu s njihovim potrebama. Do 2006. primarni korisnici besplatne pravne pomoći bili su povratnici i izbjeglice pripadnici manjina, uključujući i Hrvate iz Bosne. Od 2006. do 20% njihovih korisnika su socijalno ugroženi građani Hrvatske čija su prava ugrožena i koji jednostavno nemaju novaca kako bi mogli platiti pravne usluge.

„Potrebe za pružanjem besplatne pravne pomoći su velike. Država je donosila niz dokumenta koji su bili stvar politike, a ne zakona, primjerice još i danas ne postoji Zakon o povratku. Kada i donese zakon, uz njega redovito idu naputci, te ste opet kao građanin prepušteni svojevolumenom tumačenju birokrata. Pomoci koji su se desili tijekom godina od strane države samo su deklarativne naravi, osim po pitanju povrata privatne imovine – kuća – koje je 99% riješeno. Pravosuđe jednostavno ne pokazuje socijalnu osjetljivost.“

(Manojlović, 2007.)

„Primjerice, pružajući pravnu pomoć u svakodnevnom radu često, pisanim putem i neposredno, kontaktiramo s državnim i upravnim tijelima u predmetima koje stranke nisu mogle riješiti u redovnom postupku ili u zakonskom roku. Budući da često izostaje odgovor nadležnih tijela na upućene predstavke, molbe, zahtjeve ili traženje objašnjenja, rezultati nisu zadovoljavajući. Na taj način šutnjom administracije stranke su primorane pokretati postupke pred upravnim sudom RH“.

(Manojlović, 2007.)

SDF je pridonio rješavanju problema i zadovoljavanju specifičnih potreba izbjeglica, prognanika, povratnika, socijalno ugroženih građana i etničkih manjina kroz besplatnu pravnu pomoć i zastupanje na sudu (u imovinskim, statusnim socijalnim, mirovinskim predmetima, pitanjima prava na obnovu i stambeno zbrinjavanje, vlasničkih prava, prava nacionalnih manjina i manjinskih skupina, u mirnom rješavanju sporova itd.). Također, SDF je osigurao mehanizme povezivanja korisnika besplatne pravne pomoći s tijelima državne uprave.

Iz svega navedenog, možemo zaključiti da su rezultati djelovanja SDF-a u odnosu na omogućavanje ostvarivanja prava građana na pravdu veoma značajni. Važno je istaknuti promjene strukture korisnika besplatne pravne pomoći. To što je udruga koju se doživljava kao manjinsku prepoznata kao izvor pomoći većini, odnosno kao resurs za cijelu zajednicu, pokazatelj je smanjenja socijalne distance i potvrđuje da su u budućnosti mogući i drugačiji suradnički odnosi. (Škrabalo, Miošić Lisjak, Papa, ur., 2006:91)

Značajni rezultati na području pružanja besplatne pravne pomoći, kao i u drugim programima, osigurali su SDF-u i ugovor s Ministarstvom mora, turizma, prometa i razvitka (po prvi put sklopljen 2003. te obnovljen 2004. godine) za projekt pod nazivom: *Pomoć u povratku i obnovi*, u kojem pružaju tehničku, pravnu i logističku potporu Ministarstvu kako bi se ubrzao i poboljšao proces povratka izbjeglica, obnove i povrata imovine. Projektne aktivnosti odvijaju se na prostoru Republike Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore, a obuhvatile su 15.159 u 2003. te 6849 korisnika u 2004. godini.

SDF je uvelike olakšao proces povratka manjina i povrata imovine jer je u suradnji s državnom administracijom posredovao u izravnim dogovorima u velikom broju tih slučajeva i time smanjivao pritisak na pravosuđe i povećavao povjerenje građana u svoj rad. Isto tako, na temelju upravnih, sudskih i drugih rješenja, SDF priprema analitičke osvrte radi upoznavanja nadležnih državnih tijela s nedostacima zakonskih i drugih propisa i negativnim posljedicama manjkave primjene tih zakona i propisa na građane.

Kao recentne primjere SDF-ovog zagovaračko-analitičkog rada u 2006. možemo spomenuti *Analizu sporazuma koalicije HDZ-SDSS*, i to onog dijela koji direktno pogađa povratničku populaciju, te *Istraživanje*

provedbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Dio istraživanja koji pokazuje poražavajuće podatke o zapošljavanju srpske nacionalne manjine privukao je velik interes javnosti.

SDF legislativne zagovaračke kampanje temelji na uočenim problemima i utvrđenim preprekama prilikom ostvarivanja prava povratnika. Osim toga, pokreću zakonodavne inicijative vezane za specifične probleme svih nacionalnih manjina u odnosu na Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina:

„Redovito provodimo ‘snimanje terena’ i pratimo naše korisnike; to je nužno za kvalitetu i pravodobnost naše usluge, jer se bavimo životnim pitanjima. Primjećujemo da je u hrvatskoj javnosti ipak prisutna lažna pozitivna slika o situaciji zaštite ljudskih prava.“

(Manojlović, 2007.)

Prema nalazima ove studije slučaja, moguće je zaključiti da je SDF-ova ključna funkcija u odnosu na državu upravo kompenzacija usluge besplatne pravne pomoći. To je izuzetno značajno imajući na umu da RH godinama nije imala Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, koji je donesen tek sredinom 2008. godine, i to samo djelomice uvažavajući sugestije i zahtjeve organizacija za ljudska prava, u kontekstu zadovoljenja uvjeta pristupanja EU. SDF nastavlja pružanje besplatne pravne pomoći u okvirima aktualno usvojenog zakona, uz kontinuirano zalaganje za stvaranje uvjeta za što kvalitetnije pružanje besplatne pravne pomoći svima onima koja je takva pomoć potrebna.

Aktivisti SDF-a održivost organizacije dugoročno vide kroz samofinanciranje i mogućnost socijalnog ugovaranja s državom. SDF smatra da bi nadležne državne institucije trebale osigurati financijska sredstva da se projekti/programi besplatne pravne pomoći i savjetovanja nastave kako bi svi građani mogli ostvarivati pravo na pristup sudu i pravdi te sva druga zakonom zajamčena prava. Na taj način povećala bi se efikasnost rada tijela državne uprave i pravosuđa, a SDF bi, osiguravanjem svih usluga koje je i dosad pružao, bio značajna pomoć državi u realizaciji njene uloge kao «servisa» građana. U svojem radu najteže ocjenjuju što ne mogu pomoći velikom broju ljudi kojima je ta pomoć nužna. Kao još jedan razlog nezadovoljstva ističu i to što javnost nedostatno priznaje njihov rad.

Temeljem uvida u djelovanje SDF-a može se zaključiti da je ta organizacija uvelike olakšala proces povratka izbjeglica manjinske pripadnosti i povrata imovine, jer je u suradnji s državnom administracijom posredovao u izravnim dogovorima u velikom broju tih slučajeva te time smanjivao pritisak na pravosuđe i povećavao povjerenje građana u svoj rad. U vremenu kada država nije osiguravala besplatnu pravnu pomoć SDF je osigurao mehanizme povezivanja korisnika besplatne pravne pomoći s tijelima državne uprave. Povećao je sudjelovanje nevladinog sektora u pružanju besplatne pravne pomoći ugroženim kategorijama

stanovništva i osigurao provedbu zakonske regulative.

Posebno je vrijedno što svoje djelovanje na sustavnim pozitivnim društvenim promjenama aktivisti i aktivistkinje SDF-a zasnivaju na iskustvima pružanja izravne zaštite ljudskih prava neposrednim korisnicima. Na temelju upravnih, sudskih i drugih rješenja, odnosno presuda koje stranke donose u pravni ured SDF-a, pripremaju se analitički osvrti radi upoznavanja nadležnih državnih tijela s nedostacima zakonskih i drugih propisa i negativnim posljedicama primjene tih zakona i propisa. Također, kontinuirano se radi na zagovaranju pozitivnih zakonskih promjena u domeni zaštite ljudskih prava.

Zaključne preporuke

Marina Škrabalo

Ovo je istraživanje pokušalo pobliže osvijetliti unutarnju i vanjskudimenziju djelovanja organizacija civilnoga društva usmjerenih na demokratizaciju i ljudska prava, a to su upravljačke prakse te prakse direktne zaštite ljudskih prava, obrazovanja i zagovaranja prema vlasti i javnosti. Dok je pregled upravljačkih praksi imao za cilj prepoznati dominantne značajke i izazove internog organiziranja, studije slučaja aktivističkih napora odabranih udruga imale su za cilj prenijeti iskustveno znanje i svim drugim građanskim inicijativama i udrugama koje žele unaprijediti svoje djelovanje u području ljudskih prava i demokratizacije.

Iz studija slučaja razvidno je djelovanje organizacija civilnog društva na obje razine: prema društvu i prema vlasti. Kod djelovanja OCD prema vlasti značajnim se pokazalo formuliranje alternativa tako što organizacije civilnog društva kreiraju prijedloge zakona i javnih politika. OCD-i su najčešće prilikom legislativnih inicijativa imali dovoljno kapaciteta, ljudskih resursa, znanja i vještina da se, s jedne strane, uspješno založe za svoje inicijative prema građanima i tako stvore kontekst za politiku koju bi prema njihovim stavovima trebala usvojiti i voditi vlada, dok su s druge strane, osigurale ekspertizu za formuliranje zakonskih akata i političku volju za donošenje novih zakona i/ili političkih programa i mjera. Temeljem glavnih uvida svake istraživačke cjeline, u ovome zaključku oblikovale smo preporuke za još veću djelotvornost civilnoga društva na području demokratizacije i ljudskih prava; usmjerile smo ih na ključne aktere – organizacije civilnoga društva koje se bave demokratizacijom i ljudskim pravima; zatim, donatore, bez čije potpore je održivost aktivizma nemoguća; te vladine institucije čija je otvorenost spram civilnog društva presudna za sustavne promjene.

Preporuke za organizacije civilnoga društva

Razdvajanje i pojašnjenje upravljačkih procedura

Analiza upravljačkih praksi udruga ukazala je na prevagu mješovitog modela upravljanja, što je i razumljivo u svjetlu ograničenog broja aktivnih članova spremnih na preuzimanje odgovornosti za cijelu organizaciju, a iz perspektive anketiranih aktivista donosi i prednost pregleda nad strateškom i provedbenom razinom odlučivanja. U kontekstu slabih nadzornih odbora i skupština, *koncentracija odlučivanja u jedno tijelo rezultira manjkom demokratske kontrole nad djelovanjem organizacije, kao i zanemarivanjem dugoročnog promišljanja i planiranja*. Stoga predlažemo da organizacije svakako pokušaju što temeljitije odvojiti funkciju nadzora od same provedbe, čak i ako im odgovara isprepletenost strateške i operativne razine djelovanja, te istodobno pojasniti i formalizirati procedure odlučivanja na svim razinama, a posebice onoj izvršnoj, gdje je moć koncentrirana.

Organizacije za opće dobro trebale bi imati jasno definirano tijelo upravljanja koje nije skupština, a koje je zaduženo za stratešku orijentaciju udruge (te time vodi računa da se svrha općeg dobra i ostvaruje). Također se od povlaštenih izvaninstitucionalnih korisnika javnog proračuna treba očekivati da imaju uređene procedure nadzora nad kvalitetom programa i financijskim poslovanjem, uključujući i obvezu vanjske revizije i evaluacije.

U organizacijama gdje su *nadzorni odbori* samo formalna tijela, a u praksi se upravlja u samo jednom, mješovitom tijelu, preporučuje se jedna od sljedećih dviju opcija:

- (1) integriranje nadzornog tijela s upravnim odborom te istodobno razdvajanje upravljanja od izvršnog tijela, ili
- (2) revitalizacija nadzornog odbora time što će mu se proširiti ovlasti s financijskog i na programski i etički nadzor, dok se upravni odbor bavi strategijom, politikama, komunikacijama prema van te uključuje i vodeće osobe za provedbu s jasno definiranim odgovornostima.

Demokratsko vodstvo

Velik izazov u upravljanju udrugama predstavlja koncentracija moći, ali i preopterećenost osoba na vodećim pozicijama, koje su u većini udruga zadužene i za upravljanje i za rukovođenje, pri čemu manjkaju jasni kriteriji za njihov izbor, procedure tinskog odlučivanja na izvršnoj razini, nadzor nad njihovim radom, kao i ograničenje broja uzastopnih mandata. U svrhu rasterećenja i istodobnog povećanja odgovornosti vodstva, ali i prijenosa vodećih funkcija na nove osobe, udrugama se predlaže da jasnije definiraju ovlasti upravljačkih i izvršnih voditelja, procedure konzultacija i suodlučivanja na objema razinama, kriterije za izbor i smjenu vodstva te da ograniče broj uzastopnih mandata koji može obnašati ista osoba. Time bi

same procedure stimulirale članstvo na preuzimanje odgovornosti za vođenje organizacije, a vodeće osobe rasteretile viška moći, ali i odgovornosti.

Transparentnost izvještavanja

Izvještavanje različitih dionika o provedenim aktivnostima i financijskom poslovanju, uključujući i evaluacijske izvještaje, jedna je od snažnih strana organizacija koje se bave demokratizacijom i ljudskim pravima, a na što je zasigurno utjecalo i višegodišnje iskustvo izgradnje odnosa s međunarodnim donatorima, kojima su pisani izvještaji ključni izvor informacija o svrhovitosti njihovih 'investicija'. Ipak, prostor za poboljšanja je velik, posebice u pogledu objave narativnih i financijskih godišnjih izvještaja na internetu (što zasad prakticira tek svaka druga udruga iz uzorka), objave evaluacijskih izvještaja (što je još uvijek rijetka pojava), te proaktivnog izvještavanja specijaliziranih novinara. Područja na kojima se izvještavanje može poboljšati odnose se prvenstveno na sustavnu komunikaciju s građanima o djelovanju udruga jezikom koji je njima razumljiv, pri čemu udruge trebaju u većoj mjeri iskoristiti ne samo internet i medije, nego i aktivnosti izravnog informiranja poput uličnih akcija, događanja u zajednicama u kojima udruge djeluju na prepoznatljivim mjestima okupljanja građana (tržnice, supermarketi itd.) te kontaktom s građanima 'od vrata do vrata'.

Organizacijsko učenje kao pretpostavka uspješnog zagovaranja

Studije slučaja dobrih zagovaračkih praksi OCD-a ukazuju na važnost stalnog organizacijskog učenja o svim aspektima zagovaranja kao glavne poluge za poticanje sustavnih društvenih promjena. Vodeće OCD čiji je rad prikazan u ovom istraživanju pristupaju zagovaranju dugoročno, odlično poznaju način funkcioniranja institucionalnog okvira, ključne dionike za postavljanje teme na *društvena i politička agenda*, načine djelovanja u drugim zemljama i na međunarodnom planu, zakone i aktere. Te organizacije uspješno povezuju istraživački rad s lobiranjem, a svoje medijske istupe i direktne akcije oblikuju promišljeno, temeljem poznavanja rada s medijima. Razvijeno povjerenje i komunikacija s građanima, medijska podrška te utemeljenost *policy* aktivnosti na izravnom pružanju podrške građanima u lokalnim sredinama glavna su uporišta njihove zagovaračke pozicije prema vlasti. Njihova vjerodostojnost ovisi o političkoj autonomiji i prepoznatljivosti vrednota koje zastupaju, što im omogućuje da ulaze u različita situacijska savezništva, a da ih javnost ne poistovjeti s interesima drugih političkih aktera, posebice opozicijskih stranaka. Svojim proaktivnim dugoročnim djelovanjem utemeljenim na vlastitoj misiji te organizacije svakako služe kao primjer izvrsne prakse kombiniranja zagovaranja usmjerenog na društvo i zagovaranja usmjerenog na vlast.

3.2. Preporuke za javne i privatne donatore

Podizanje standarda upravljanja u OCD

Iako to može djelovati kao zadiranje u autonomiju organizacija civilnoga društva, smatramo da donatori mogu iznaći prikladan način za poticanje i podupiranje udruga u povisivanju njihovih standarda upravljanja. U prvome redu, od velike su koristi financijske potpore koje uz sredstva za aktivnosti uključuju i namjenska sredstva za organizacijski razvoj, unapređenje upravljačkih procedura i učenje, u skladu s potrebama koje definiraju same udruge. Osim u sklopu institucionalnih potpora kakve dodjeljuje Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva, namjenska bi sredstva za jačanje upravljačkih kapaciteta, uključujući i reviziju i evaluaciju, trebalo uključiti i u financijske potpore za projekte i programe. Isto tako smatramo prihvatljivim i očekivanja donatora da udruge imaju razvijenu nadzornu funkciju nad provedbom projekata koji se financiraju, kao i dovoljne resurse za dugoročno planiranje u kojem se aktivnosti biraju u skladu sa svrhom organizacije. Pri tom je važno da su donatori dovoljno fleksibilni i da poštuju specifičan interni organizacijski model koji udrugama najbolje odgovara za zadovoljenje ovih funkcija.

Strateška ulaganja u zagovaračke napore OCD

Kao što su pokazale i prezentirane studije slučaja, organizacije civilnog društva koje se zalažu za pozitivne društvene promjene dragocjen su *policy* akter i utoliko je posebno važno da zadrže autonomiju javnog djelovanja s obzirom na druge *policy* aktere. Stoga je ključno da različiti donatori (korporacije, privatne i javne zaklade, građani, institucije vlasti, međunarodne organizacije i vlade drugih država, Europska komisija itd.) prepoznaju važnost strateškog ulaganja u nezavisno i utjecajno civilno društvo koje jedino diversifikacijom izvora financiranja može izbjeći odgovornost samo jednom dominantnom donatoru i ovisnost o njemu, čime bi se ugrozila jedinstvena pozicija civilnog društva u *policy* procesu.

Preporuke za vladine institucije

Reguliranje statusa organizacija za opće dobro s dodatnim upravljačkim standardima

Iako još nije izvjestan konačni prijedlog regulacije statusa organizacija koje djeluju za opće dobro, postoji suglasje o tome da one organizacije koje se financiraju iz javnog proračuna trebaju pridonositi općem dobru i za njih je, kao korisnike sredstava poreznih obveznika (građana), opravdano tražiti poštivanje barem minimalnih standarda dobrog upravljanja i izvještavanja o načinu trošenja javnog novca. Temeljem uvida u upravljačke prakse 90 OCD-a koje su izabrane prema kriterijima doprinosa općem dobru, preporučujemo da se prilikom definiranja statusa organizacija za opće dobro uzmu u obzir sljedeći minimalni standardi upravljanja i izvještavanja koji su provedivi s obzirom na dobre prakse u hrvatskom kontekstu prepoznate

u sklopu ovog istraživanja:

1. godišnja financijska revizija
2. dvogodišnje izvješće o evaluaciji rada udruge koje se objavljuje na internetu
3. strateški plan
4. godišnje narativno i financijsko izvješće koje se objavljuje na internetu
5. postojanje formalnog tijela odlučivanja koje je uže i operativnije nego skupština
6. definirana i razdvojena nadzorna funkcija nad provedbom
7. definiran mandat s ograničenim brojem reizbora vodeće osobe u udruzi.

Sustavna primjena Kodeksa pozitivne prakse u financiranju udruga

Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga (NN 16/2007) na snazi je od veljače 2007. te su otad, prema Izvješću Vlade RH o dodijeljenim financijskim potporama za projekte i programe organizacija civilnog društva u 2007. godini, ali i mišljenju Savjeta za razvoj civilnog društva, vidljivi pozitivni pomaci u transparentnosti natječajnih postupaka na nacionalnoj razini vlasti kao i u većim gradovima. No, prostor za poboljšanja je velik u uvođenju i poboljšanju natječaja na razini županija i lokalne samouprave, a posebno, i to na svim razinama vlasti, na području donošenja programa i evaluacije financijskih potpora za udruge. Naime, učinkovito i odgovorno upravljanje javnim novcem te djelotvorna financijska potpora udrugama podrazumijevaju jasnoću ciljeva natječaja te provjeru ostvarenosti tih ciljeva, i to u odnosu na ciljeve specifične javne politike – primjerice nacionalnog programa promocije i zaštite ljudskih prava ili pak politike prema mladima. Izrada programa i evaluacija slabe su točke financiranja OCD iz javnih proračuna, koje zahtijevaju ciljana poboljšanja, putem edukacije, tehničke pomoći tijelima vlasti, no prije svega osvještavanjem političkih dužnosnika o relevantnosti ulaganja u OCD za uspješnost provedbe javnih politika.

Donošenje i primjena Kodeksa konzultativne prakse

Od sredine 2007. godine, suradnjom Savjeta za razvoj civilnog društva, niza zainteresiranih OCD i Ureda za udruge Vlade RH uključenih u niz javnih rasprava pripreman je nacrt *Kodeksa pozitivne prakse savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika*. Izrada standarda savjetovanja predviđena je *Operativnim planom provedbe Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva*, usvojenom na sjednici Vlade RH 1. veljače 2007. godine; najavljena je još u Programu suradnje Vlade i nevladinog, neprofitnog sektora iz 2001. godine, a također se navodi i kao 193. mjera novog Akcijskog plana uz Strategiju borbe protiv korupcije (2008.- 2011.) koju je trebalo provesti u trećem kvartalu 2008. Iako je Kodeks upućen Vladi RH na usvajanje u srpnju 2008. godine, on još nije donesen, premda postoji široko suglasje

vrijednosno različito orijentiranih OCD-a, kao i poslovnih organizacija, o potrebi za uspostavom jasnih pravila savjetovanja, čime se povećava transparentnost, pravičnost i djelotvornost procesa donošenja javnih politika. Što hitnije donošenje Kodeksa prioritet je OCD angažiranih na promicanju određenih vrednota, koje trenutno troše izuzetnu energiju na osiguravanje pristupa informacijama o sadržaju i procesu kreiranja zakona, političkih programa i mjera u dovoljno ranoj fazi kad je još moguće uključivanje. Bojazan vlasti da bi otvaranje savjetovanja usporilo zakonodavni aspekt pristupanja EU (što se može nazrijeti i kao jedan od razloga prešutne odgode usvajanja Kodeksa) nije utemeljena, budući da bi se upravo tim Kodeksom potaklo uključivanje zainteresiranih aktera koji poznaju određenu problematiku u ranu fazu izrade nacrt propisa, čime bi konačni prijedlozi propisa već imali širu potporu, njihov sadržaj bi bio kvalitetniji, a provedba izvjesnija.

Osnajivanje statusa OCD-a kao pružatelja neformalnog obrazovanja i socijalnih usluga

Nalazi istraživanja društvenog utjecaja OCD na hrvatsku demokratizaciju, predstavljeni u knjizi Vrijednost vrednota (Kunac, 2006), kao i susljedne studije slučaja SDF-a i Centra za mirovne studije prikazane u ovoj publikaciji, potvrđuju velik doprinos OCD kao pružatelja niza socijalnih usluga – od besplatne pravne pomoći, preko neformalnog obrazovanja djece, mladih i odraslih do raznolikih oblika socijalne skrbi za ranjive društvene skupine⁹⁷. Time su OCD nezaobilazni akter u ostvarenju ciljeva socijalne države, što je i deklarirano u Nacionalnoj strategiji stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva: „Uz dodjelu finansijskih potpora organizacijama civilnoga društva za inicijative i kraće projekte, ugovaranje pružanja javnih usluga omogućuje dugoročniju i sustavniju suradnju i nadopunjavanje javnog i neprofitnog sektora. Pridonosi racionalnijem korištenju javnog novca za rješavanje problema, od socijalne isključenosti i borbe protiv siromaštva do očuvanja prirode i okoliša, kulture i održivog razvoja.“ (Nacionalna strategija, 2006.35).

U stvarnosti, institucionalni mehanizmi države i lokalne samouprave za socijalno ugovaranje usluga OCD ne postoje, pa se još uvijek velika većina socijalnih usluga financira putem natječaja za dodjelu finansijskih potpora, koje nisu integrirane u specifične socijalne programe u nadležnosti vlasti. Time se ozbiljno ugrožava održivost pružanja socijalnih usluga OCD, a izostaje i praćenje njihove kvalitete. Stoga je imperativ što skorija i sustavnija provedba već predviđenih mjera Operativnog plana Nacionalne strategije – provedba i unapređenje socijalnog ugovaranja na području reforme sustava zdravstva i socijalne skrbi,

⁹⁷ Vrijedan je pokazatelj 3,5 milijuna korisnika podrške i edukacije programa 90 udruga u uzorku, tijekom petogodišnjeg rada od 2001.-2006. godine (Kunac, 2006:62).

obrazovanja, zaštite okoliša (mjera 8.2.1. predviđena za 2007. godinu) te izrada Pravilnika o standardima, prioritetima i mjerilima za socijalno ugovaranje (mjera 8.2.2. predviđena za 2008.-09.). Naime, zabrinjava kašnjenje provedbe ovih mjera te izostanak njihova povezivanja s drugim reformskim inicijativama na području socijalne skrbi, zdravstva i obrazovanja. Stoga je važno provesti i preporuku Izvješća Ureda za udruge o provedbi Operativnog plana iz 2008. godine, o proširenju ovih mjera i na neke dodatne javne usluge, posebice izvaninstitucionalno pružanje besplatne pravne pomoći te obrazovanje odraslih.

Dodatan problem predstavlja nepovoljan status udruga, u odnosu na druge pružatelje obrazovanja odraslih u Zakonu o obrazovanju odraslih koji bi, uz formalno obrazovanje, trebao adekvatno regulirati i pružanje neformalnog obrazovanja, što nije slučaj. Udruge se naime ne navode kao pružatelji obrazovanja odraslih (za razliku od ustanova, pučkih učilišta, centara za strane jezike itd.), što je u neskladu s Nacionalnom strategijom za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva čije je 9. poglavlje posvećeno ulozi OCD u obrazovanju za demokratsko građanstvo, dovodi u pitanje dostupnost mehanizama financiranja i sustave poticanja obrazovanja odraslih udrugama kao i njihovo uključivanje u predviđeni proces akreditacije/verifikacije programa obrazovanja odraslih, čime se korisnicima programa udruga onemogućuje da stečena znanja i vještine predoče prilikom zapošljavanja i daljnjeg školovanja. Revizija statusa udruga kao pružatelja neformalnog obrazovanja zahtijevat će veliko zalaganje Ureda za udruge i Savjeta za razvoj civilnog društva, ali i fokusirane zagovaračke napore OCD usmjerenih na edukaciju, a takvih je, u uzorku ovog istraživanja (90) iz 2006., bilo 87% (Kunac, 2006:64).

Preporuke za buduća istraživanja

Uzmemo li u obzir vrlo skroman opseg dosadašnjih istraživanja u Hrvatskoj o djelovanju organizacija za ljudska prava i demokratizaciju, prostor za daljnja istraživanja je velik, pri čemu izdvajamo sljedeće teme koji bi upotpunile naše početne spoznaje:

- Potrebno je istražiti percepciju članova udruga o upravljačkim praksama te poticajima i preprekama za njihov aktivni angažman u udrugama, kako bi se prepoznale vodstvu možda neosvijestene prilike za jačanje unutarnje demokracije te mobilizaciju članstva. Bilo bi korisno pripremiti niz studija dobrih upravljačkih praksi, s posebnim osvrtom na preduvjete i faktore koji su pridonijeli inovativnim pristupima, odnosno odmaku od prevage mješovitih, nedovoljno definiranih i netransparentnih upravljačkih modela. Te bi studije bile dragocjene u edukaciji i potpori udrugama s manje iskustva u potrazi za vlastitim upravljačkim modelom.

- U svjetlu dodatnog reguliranja konzultacija između organizacija civilnog društva i vlasti, putem Kodeksa pozitivne prakse i minimalnih standarda savjetovanja, bilo bi vrlo korisno dokumentirati dosadašnja iskustva konzultacija na lokalnoj i nacionalnoj razini donošenja političkih programa i mjera, kako bi se, između ostaloga, osiguralo polazište za praćenje učinaka Kodeksa te drugih instrumenata za osiguranje razvitka participativne demokracije u Hrvatskoj.
- U svjetlu intenzivnog razdoblja procesa pridruživanja RH EU kao i u svrhu pravodobne pripreme za sudjelovanje OCD u europskom zagovaračkom prostoru, bilo bi korisno provesti fokusirana istraživanja opsega, intenziteta i učinaka nezavisnog praćenja javnih politika, od strane organizacija civilnoga društva, prema ključnim reformskim područjima, relevantnima i za ostvarenje temeljnih ustavnih vrednota, od antidiskriminacijske politike i prava manjina, preko antikorupcijske, socijalne i sigurnosne politike, do politike zaštite okoliša i održivog razvoja.

Literatura

Bežovan, Gojko (2001.) Indeks civilnog društva u Hrvatskoj. www.ceraneo.hr, pregledano u svibnju 2007.

Bežovan, Gojko (2003). „Razvoj organizacija civilnog društva kao pretpostavka uspješne reforme socijalne države u Hrvatskoj“. *Politička misao*. Vol XL. br.1:72-91

Božičević, Goran (2006). „O počecima mirovnih studija u Hrvatskoj“, tekst na www.cms.hr, pregledano u listopadu 2007.

Colebatch, Hal K. (2004.) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti

Dvornik, Srđan i dr. (2006). „Dodatak: Principi dobrog upravljanja za organizacije civilnog društva u Hrvatskoj“. U: Wyatt, Marilyn. (2006). *Radna skupina srednje i istočne Europe za upravljanje u neprofitnom sektoru: Priručnik za upravljanje nevladinim organizacijama*. Zagreb: Trenerski Forum - Udruženje trenera/ica i konzultanata/ica za neprofitni sektor u Hrvatskoj

Čulig, Benjamin, Krešimir Kufrin i Ivan Landripet (2007). *EU+? - Odnos građana Hrvatske prema pridruživanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji*. Zagreb: FF Press i B.a.B.e.

Duerr, Karlheinz, Vedrana Spajić-Vrkaš, Isabel Ferreira Martins (2002). *Učenje za demokratsko građanstvo u Europi*. Zagreb: Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu Centar za istraživanje, izobrazbu i dokumentaciju u obrazovanju za ljudska prava i demokratsko građanstvo

Fisher, Frank (2006). „Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments“. U: Fisher, Frank, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (ed.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: Taylor and Francis, CRC Press

Franc, Renata, Vlado Šakić, Berto Šalaj, Dražen Lalić i Suzana Kunac (Franc et al.) (2006) *Udruge u očima javnosti: istraživanje javnog mnijenja s osvrtima*. Zagreb; AED. Publikacija istraživanja „Stavovi javnosti o nevladinim organizacijama (srpanj 2005.)“. Zagreb: Institut Ivo Pilar, za potrebe naručitelja Academy of Educational Development

Häberle, Peter (2002). *Ustavna država*. Zagreb: Politička kultura

Howlett Michael i M. Ramesh (1995). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York, Oxford: Oxford University Press

Hromatko, Ana (2007). *Izveštaj istraživanja: Procjena stanja razvoja organizacija civilnog društva u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva

Kasapović, Mirjana (1998). „Zagrebačka kriza: Studija slučaja“. U: Kasapović, Mirjana, Ivan Šiber, Nenad Zakošek. *Birači i demokracija - utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*: 95-143. Zagreb: Alinea

Kesić, Vesna (2007). *Feminizam i država*. Zagreb: CESI

Kruh i ruže (2003). „Okrugli stol - Ravnopravnost spolova kao pravna i društvena norma. U Zagrebu, 7. ožujka 2001. Konceptija i moderacija: Srđan Dvornik“. *Kruh i ruže*, broj 18. Zagreb: Ženska infoteka

Kardov, Kruno, Dražen Lalić i Vesna Teršelić (2008). *Suočavanje s prošlošću u Hrvatskoj: Stavovi i mišljenja aktera i javnosti u poraću*. DOCUMENTA – Centar za suočavanje s prošlošću: Zagreb. (u tisku)

Kunac, Suzana (2006). *Vrijednost vrednota, civilno društvo i hrvatska demokracija*, Zagreb: B.a.B.e.

Kunac, Suzana (2006). „Žene žrtve obiteljskog nasilja“. U: Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP). *Neumreženi: Lica socijalne isključenosti u Hrvatskoj, Izvješće o društvenom razvoju Hrvatska 2006*: 94-104. Zagreb: UNDP Hrvatska

Maršić, Martina. (2006). „Pravo na besplatnu pravnu pomoć u građanskim postupcima (*de lege lata i de lege ferenda*)“. *Pravnik – časopis za pravna i društvena pitanja*, vol.40, br. 82. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Nacionalna politika za promicanje ravnopravnosti spolova s programom provedbe nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova u RH od 2001. do 2005. godine, donesena u Hrvatskom saboru 4. prosinca 2001. godine www.ured-ravnopravnost.hr/dokumenti/nacionalna_politika.htm, pregledano u svibnju 2007.

Peck, Lennart (2007). “Final Report - SIDA Financed Co-operation with Civil Society in Croatia - Lessons and Experiences”, prepared for SIDA in August 2007

Petek, A. i Kekez, A. (ur.) (2007). *Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj. Primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti*. Zagreb: DIM

Plumptre Tim i Barbara Laskin (2003). „From Jeans to Jackets: Navigating the transition to more systematic governance in the voluntary sector“. Ontario: Institute on Governance, www.iog.ca/publications/JtoJ.pdf (pregledano 7. siječnja 2008.)

Reid, Elizabeth J. (2000.) „Understanding the Word ‘Advocacy’: Context and Use“. U: Elizabeth J. Reid (ur.), *Structuring the Inquiry into Advocacy, Volume 1*. Washington, D. C: The Urban Institute 1-7

Sarnavka, Sanja (ur.) (2008). *Putevi i stranputice zakonodavnog zaštitarstva*. Zagreb: B.a.B.e.

Spajić-Vrkaš, Vedrana (2002). Odgoj i obrazovanje za demokratsko građanstvo u Hrvatskoj: Izvješće. Zagreb: Centar za istraživanje, izobrazbu i dokumentaciju u obrazovanju za ljudska prava i demokratsko građanstvo, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Stubbs, Paul (2006) „Konceptualizacija mobilizacije i razvoja zajednice u Hrvatskoj“. U: Škrabalo, Marina, Nives Miošić Lisjak i Jasmina Papa (ur.). *Mobilizacija i razvoj zajednica: Akcijsko istraživanje u Hrvatskoj*. Zagreb: MAP Savjetovanja

Šalaj Berto i Tihomir Žiljak, *Programi građanskog obrazovanja i osposobljavanja u nevladinim organizacijama u Republici Hrvatskoj* (rezultati istraživanja 2005.-2007.)

Škrabalo, Marina (2006) „Izgradnja mira i razvoj zajednice – povezanost pristupa“, u *Mobilizacija i razvoj zajednice*, ure-dile: Marina Škrabalo, Nives Miošić Lisjak i Jasmina Papa, MAP savjetovanja, Zagreb

Tomić-Koludrović, I. & Kunac, S. (2000). „Rizici modernizacije – žene u Hrvatskoj 90-ih“, Split: Splitska vez@

Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2006. do 2011. i Operativni plan provedbe Vlade RH, Zagreb. srpanj 2006. dostupno na www.uzuvrh.hr, pregledano u prosincu 2008.

Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva (2005). *Katalog programa neformalnog obrazovanja za ljudska prava i demokratsko građanstvo koje provode organizacije civilnoga društva u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva

Yin, Robert, K., *Case study Research: Design and Methods*, London, Sage Publications, 2003

Naziv projekta:

Modeli dobrog upravljanja u OCD-ima
na polju demokratizacije i ljudskih prava

Nositelj projekta:

DIM - Udruga za građansko obrazovanje
i društveni razvoj

Voditeljica istraživanja:

Suzana Kunac

Suradnice:

Vesna Kesić, Nives Miošić Lisjak, Ana Petek

Unos i obrada podataka:

Benjamin Čulig, Anka Kekez, Suzana Kunac,
Martina Stažnik, Marina Škrabalo