



**p o l i c i e s f o r c u l t u r e**

## **Vodič kroz proces stvaranja politike u Rumunjskoj**

*Virgil Nițulescu*, stručnjak za zakonodavstvo u Kulturnom vijeću Zastupničkog doma Rumunjske

### **Uvod**

Ovaj je vodič pripremio jedan od stručnjaka iz programa Politike za kulturu, g. Virgil Ștefan Nițulescu, koji radi kao pravni stručnjak pri Odboru za kulturu i masovne medije u rumunjskom Zastupničkom domu.

Ovo je vrlo koristan alat za umjetnike, profesionalce, djelatnike u kulturi i administratore koji namjeravaju kročiti stazom lobiranja državnih institucija, te za sve one koje zanimaju aktivnosti u sklopu procesa donošenja propisa.

Ciljevi su ovog vodiča:

1. Ukratko objasniti proces stvaranja politika, koja su tijela u njega uključena, te kako ona međusobno djeluju
2. Objasniti moguće uloge trećeg sektora u procesu stvaranja politika (npr. komentiranje zakona i prijedloga zakona, predlaganje donošenja nekog zakona, lobiranje, te zagovaranje)
3. Ukazati na način odvijanja procesa u vremenskom sklopu (što se događa s nacrtom propisa?)
4. Ukazati kako se i gdje odvijaju plenarne sjednice, sastanci odbora (koje su procedure; koje ljude i odjele treba kontaktirati?)
5. Ukazati na put kojim se može doći do pristupa nacrtima propisa

Naučite trikove profesije u Rumunjskoj – Uvod!

## **STVARANJE ZAKONA**

### **Uključeni u stvaranje zakona**

Subjekti koji sudjeluju u procesu stvaranja zakona uključuju:

1. Političke stranke
2. Izvršnu vlast

3. Zakonodavnu vlast
4. Predsjednika
5. "Treći sektor" ili civilno društvo

### ***1. Političke stranke***

Sve se stranke natječu u predizbornim kampanjama s određenim programom koji uključuje određenu "ponudu" za glasače, koja se sastoji od mjera koje će stranka poduzeti kako bi promijenila način na koji se upravlja kulturom.

U Rumunjskoj su glavne parlamentarne stranke sljedeće: Rumunjski socijalno demokratski savez (savez tri socijalno demokratske stranke, od kojih je najvažnija Socijalno demokratska stranka Rumunjske), stranka Velike Rumunjske, Demokratska stranka, Nacionalno-liberalna stranka i Demokratska zajednica Mađara iz Rumunjske.

### ***2. Izvršna vlast***

Izvršna je vlast najviše izvršno tijelo koje ima ovlasti upravljanja državom poštivajući zakone. Ona također usvaja određene akte delegiranog zakonodavstva – uredbe – i odluke za provođenje zakona, te je ovlaštena predlagati usvajanje zakona kroz promišljanje i izradu nacрта prijedloga zakona, te njihovog slanja zakonodavnoj vlasti. Izvršna je vlast izraz političke volje biračkog tijela s obzirom da odluku o njezinom sastavu kao i programu rada odobrava zakonodavna vlast. U teoriji, taj bi program rada trebao biti sličan onome koji je prezentirala stranka/stranke koja/e je/su pobijedila/e na izborima.

U Rumunjskoj, izvršna se vlast naziva Vlada i sastoji se od Predsjednika vlade i 25 ministara.

### ***3. Zakonodavna vlast***

Zakonodavna vlast raspravlja i odobrava prijedloge zakona koje je Parlamentu dostavila izvršna vlast, nakon čega ona te zakone upućuje Predsjedniku na proglašenje.

Zakonodavna se vlast bira sustavom proporcionalne zastupljenosti na općim izborima za period od 4 godine. U Rumunjskoj ta se vlast naziva Parlamentom i sastoji se od dva doma (Senata te Zastupničkog doma).

### ***4. Predsjednik***

Predsjednik proglašava zakone, čime oni stupaju na snagu nakon što su objavljeni u službenom glasilu. Predsjednik je državni poglavar kojega izravno bira biračko tijelo sustavom većinske zastupljenosti svake četiri godine, a najviše za dva četverogodišnja mandata.

### ***5. Treći sektor i civilno društvo***

Kada se izostavi državna uprava te poslovna zajednica, ostatak se (nezavisnih) organizacija koje čine kulturni sektor, nazivaju "trećim sektorom" u društvu. Mnoge od tih organizacija imaju građanske i kulturne ciljeve, a neke se od njih smatraju bitnim predstavnicima civilnog društva.

Neki ljudi koji su aktivni u takvim organizacijama redovno su zaposleni u javnim kulturnim institucijama. Drugi, pak rade u privatnim kulturnim organizacijama. Mnogi su i članovi profesionalnih tijela i/ili sindikata.

## **Proces izrade nacрта prijedloga zakona**

### ***Ministar***

U većini slučajeva, službenici ministarstva izrađuju nacрте prijedloga zakona na zahtjev ministra.

U Rumunjskoj, Ministarstvo kulture i vjerskih poslova osniva tim sa zadatkom izrade nacрта prijedloga zakona, koristeći i osobe koje nisu zaposlene u Ministarstvu za stručno savjetovanje (ovisno o postojećim sposobnostima zaposlenih u Ministarstvu), ovisno o pojedinom slučaju.

Ako je predmet nacрта prijedloga zakona povezan sa socijalno–gospodarskim problemima, Ministarstvo je obavezno zatražiti mišljenja poslodavaca i sindikata aktivnih u području kulture.

Kada ministar odobri nacrt prijedloga zakona, ono se tada mora poslati resornim kompetentnim ministarstvima kako bi se i njima omogućilo izražavanje mišljenja na navedeni nacrt.

U Rumunjskoj, nakon što sve interesne stranke prihvate nacrt prijedloga zakona, ono mora dobiti još odobrenja – od Vijeća za zakonodavstvo te Gospodarskog i socijalnog vijeća (ovog drugog, ukoliko je nacrt prijedloga zakona vezan uz socijalno-gospodarske probleme). Nakon toga, nacrt prijedloga zakona mora odobriti Vlada, te se tada isti upućuje u jedan od dva doma Parlamenta.

### **Parlament**

Također, jedan ili više zastupnika u parlamentu mogu predložiti prijedlog zakona, te se u tom slučaju prijedlog upućuje izravno Stalnom uredu jednoga od dva Doma. Tada, prije no što prijedlog dođe do Odbora, on dobiva propusnicu od Zakonodavnog vijeća te ukoliko prijedlog zakona ima financijske posljedice, on se šalje na mišljenje u Vladu.

### **Gradani**

U Rumunjskoj, prijedlog zakona može predložiti najmanje 250.000 građana koji imaju biračka prava. Građani koji iskazuju svoje pravo predlaganja zakona moraju imati prebivalište u najmanje četvrtini (područja) svih županija u zemlji te u svakoj od tih županija ili Gradu Bukureštu (glavnom gradu) moraju sakupiti najmanje 10.000 registriranih potpisa koji podržavaju njihov prijedlog zakona. Porezna pitanja, međunarodna pitanja, amnestije i oprosti ne mogu biti predmetom prijedloga zakona građana. Prijedlozi zakona koji uključuju promjene u državnom proračunu ili proračunu socijalnog osiguranja moraju biti potkrijepljeni obveznim informacijama koje zatraži Vlada.

### **Procedura**

U Rumunjskoj je procedura usvajanja zakona jednaka u oba Doma Parlamenta jer oba imaju jednake ovlasti.

Prijedlozi zakona mogu biti predstavljeni u jednom od dva Doma, ovisno o izboru predlagača. Prijedlozi se zakona bilježe prema redoslijedu njihova predstavljanja. Nakon što se prijedlozi zaprimе i ubilježe, Stalni ured toga Doma distribuirat će ih zastupnicima te ih uputiti stalnim odborima na ispitivanje vezano uz sadržaj prijedloga te na sastavljanje savjetodavnog mišljenja.

Nakon što su primili nacрте prijedloga zakona (upućene od Vlade), prijedloge propisa (upućene od zastupnika ili građana), zastupnici mogu unaprijed dostaviti opravdane dopune,

koje se šalju stalnim odborima najkasnije 5 dana prije no što odbor zaključuje svoj izvještaj o prijedlogu.

Na zahtjev predsjednika parlamentarnog odbora koji je o toj stvari bio obaviješten, Zakonodavno vijeće analizira i izdaje savjetodavno mišljenje o dopunama koje su dostavljene u raspravu odbora te o nacrtu prijedloga zakona i prijedloga propisa koje je primio odbor nakon njihova usvajanja u jednom od Domova Parlamenta.

Stalni odbor, koji je bio obaviješten o toj stvari, sačinjava izvještaj s prijedlozima: vezanim uz predstavljene dopun, usvajanjem ili odbijanjem prijedloga zakona ili propisa te savjetodavnih mišljenja odbora vezanih uz taj slučaj.

Stalni odbor dostavlja izvještaj kojeg su sačinili resorni odbori članovima nadležnog Doma te Vladi.

Prijedlozi zakona i propisa o kojima je resorni odbor izradio izvještaj ulaze u dnevni red Doma Parlamenta. **Autor prijedloga propisa može ga povući iz procedure prije no što isti uđe u dnevni red.**

Nakon što Dom odobri dnevni red, prijedlozi zakona i propisa upućuju se u raspravu i na usvajanje po redoslijedu utvrđenom dnevnim redom.

Razvoj zakonodavne procedure tijekom zasjedanja Domova uključuje opće rasprave o prijedlogu zakona ili propisa te rasprave po člancima. Općoj raspravi prethodi predstavljanje prijedloga zakona ili propisa od strane predlagatelja ili njegova zastupnika o motivima koji su ga vodili tijekom stvaranja prijedloga propisa.

Nakon nastupa predlagatelja slijedi predstavljanje izvještaja stalnog, resornog odbora. Izvještaj predstavlja zastupnik kojeg je prethodno imenovao odbor. Nakon predstavljanja izvještaja, predsjednik daje riječ zastupnicima prema redoslijedu imena zabilježenih u listi govornika. **Predlagatelj ima pravo iznijeti svoje mišljenje prije zaključivanja opće rasprave.**

U fazi opće rasprave o prijedlogu propisa, ne mogu se više predlagati ni usvajati dopune i izmjene. Ukoliko je izvještaj stalnog resornog odbora predložio odbacivanje prijedloga propisa, nakon zaključenja opće rasprave, predsjednik Doma može staviti predmet na glasovanje.

Nakon što je završio s općom raspravom, Dom prelazi na raspravu o prijedlogu propisa po člancima, samo ako je stalni resorni odbor u svojem izvještaju predložio promjene u prijedlogu propisa. U raspravi o svakom članku, zastupnici uzimaju riječ kako bi izrazili svoje vlastito mišljenje ili mišljenje grupe (kluba) kojem pripadaju. Predlagač također može imati riječ. U govorima se mogu predložiti samo promjene ili dopune koje se tiču jasnoće izražavanja te stila ili svih pitanja koja ne utječu na sadržaj slučaja o kojem se raspravlja.

Rasprava po člancima počinje s dopunama i izmjenama. Tijekom rasprava, zastupnici ili Vlada može zatražiti raspravu o: dopunama i izmjenama koje je resorni odbor odbacio ili dopunama i izmjenama koje su odboru dostavljene, a koje se nisu pojavile u sklopu izvještaja. U iznimnim slučajevima, nove se dopune i izmjene mogu predati na sjednici tijekom rasprave. Dopune i izmjene moraju se odnositi na sadržaj pojedinog članka.

U slučaju kada dopuna ili izmjena ima značajne posljedice na prijedlog zakona ili propisa, može se odlučiti da ista bude upućena na davanje savjetodavnog mišljenja resornom odboru. **Predlagač dopune ili izmjene ima pravo saslušanja u procesu izdavanja mišljenja odbora.** Diskusija započinje izmjenama koje predlažu isključivanje dijelova teksta u članku upućenom na raspravu, te se nastavlja s onim izmjenama koje predlažu promjene ili dopunjavanje. U slučaju izmjena ili dopuna koje su iste naravi, navedene se upućuju na glasovanje redoslijedom kojim su bile predstavljene.

Dom o svakoj dopuni ili izmjeni odlučuje zasebnim glasovanjem. Na zahtjev Vlade ili na temelju vlastitog prijedloga, Dom može usvojiti prijedloge zakona ili propisa po ubrzanom proceduri koju utvrđuju poslovnici svakog Doma. Po zaključenju rasprave po člancima prijedloga zakona ili propisa, Dom upućuje prijedlog na završno glasovanje. Prijedlozi zakona ili propisa koji predlažu promjenu Ustava usvajaju se većinom od najmanje dvije trećine članova svakog Doma. Prijedlozi organskih (eng. organic laws) zakona donose se većinom svih članova svakog Doma. Obični prijedlozi zakona donose se većinom glasova prisutnih članova u svakom od Domova.

Kada je prijedlog zakona ili propisa usvojen, njega potpisuje predsjednik Doma i on se tada upućuje na raspravu u drugi Dom Parlamenta. Prijedlog zakona ili propisa kojeg je usvojio jedan Dom, a drugi odbacio šalje se u prvi Dom s najavom nove rasprave. Ukoliko drugi Dom ponovno odbaci prijedlog, to je konačno. Ako je jedan Dom usvojio prijedlog zakona ili propisa različitog teksta od onoga što je usvojio drugi Dom, predsjednici oba Doma započinju proces posredovanja kroz agenciju odbora za istovjetnost. Odbor za posredovanje pokušat će isključiti tekstove kod kojih postoji razlika u mišljenju tako da će izraditi nacrt formulacije koja je prihvatljiva za oba Doma. Prijedlozi Odbora za posredovanje ulaze u izvještaj koji se upućuje na raspravu i usvajanje u oba Doma na odvojenim zasjedanjima.

U slučaju kada Domovi usvoje izvještaj Odbora za posredovanje, zakon se upućuje na proglašavanje.

U slučaju kada Odbor za posredovanje ne uspije ishoditi dogovor o pitanjima u kojima postoje razlike u mišljenju, ili ako jedan od Domova ne odobri izvještaj Odbora, u cijelosti ili djelomično, sporni se tekstovi upućuju na raspravu na zajedničkom zasjedanju oba Doma, prema Poslovniku ovih zasjedanja. Usvojeni se zakoni upućuju na prethodnu kontrolu njihove usklađenosti s Ustavom uz priopćenje Predsjednika Rumunjske ili jednog od predsjednika dvaju Domova, predsjednika Vlade ili Vrhovnog suda ili barem 25 senatora, odnosno najmanje 50 zastupnika. Ovo se pravo primjenjuje na način da se zakon predaje tajnicima dvaju Domova, o istome se obavijeste zainteresirane stranke, te nakon proteka roka od 5 dana, on se šalje Predsjedniku Rumunjske na proglašenje. Izjava, priopćenje Ustavnog suda odgađa rok proglašenja zakona.

U slučaju kada je obaviješten Ustavni sud te kada je isti proglasio zakon u cijelosti ili djelomično neustavnim, Ustav predviđa započinjanje procedure preispitivanja. Ova procedura pretpostavlja ispitivanje primjedbe neustavnosti u sklopu Pravosudnog odbora te nakon toga na temelju izvještaja odbora, a na sjednici Doma, u dijelu u kojem je zakon proglašen neustavnim, Dom usvaja izvještaj jednim glasovanjem. Primjedbu neustavnosti Suda može se maknuti samo u slučaju kada su oba Doma usvojila zakon u istom obliku, dvotrećinskom većinom svih zastupnika u oba Doma. U slučaju kada u jednom od Domova dvotrećinska većina nije postignuta, odredbe koje je Ustavni sud proglasio neustavnima brišu se iz zakona, a sve potrebne tehničke i zakonodavne korelacije se rade nakon što ih Dom

odobri; u slučaju kada se cijeli zakon proglasi neustavnim i kada Domovi ne uspiju donijeti odluku najmanje dvotrećinskom većinom, zakon se više neće upućivati Predsjedniku Rumunjske na proglašenje.

Zakoni koji se usvoje u oba Doma Parlamenta s identičnim tekstovima dostavljaju se na proglašenje Predsjedniku Rumunjske. Zakon se proglašuje najkasnije 20 dana od njegova primitka. Prije proglašenja zakona, Predsjednik može zatražiti Parlament samo jednom da preispita zakon u roku od 20 dana nakon što je zakon primio. Ako nakon preispitivanja zakona, oba Doma prihvate ili odbace predsjednikove primjedbe, Predsjednik je obavezan nastaviti proceduru proglašenja zakona u roku od 10 dana nakon što je primio zakon usvojen nakon preispitivanja. Isti se rok kod proglašenja odnosi i na slučaj kada Predsjednik Rumunjske primi odluku Ustavnog sud kojom se zakon proglašava ustavnim.

U Rumunjskoj zakon stupa na snagu onoga dana kada je objavljen službenog glasilu Rumunjske, ili na dan koji stoji u njegovom tekstu, koji ne može prethoditi datumu njegova objavljivanja.

### ***Značaj trećeg sektora***

Za vrijeme komunističkog režima, umjetnici su imali dvostruki status u društvu. Na jedan način, oni su kao i ostatak društva morali biti pokorni diktaturi. Sloboda stvaranja i autonomija umjetnosti u odnosu na politiku bila je neupitna. Na drugi način, država je gotovo u potpunosti podržavala kulturu, tako da su i umjetnici koji su bili slobodne profesije mogli računati na određenu materijalnu podršku. Istovremeno, umjetnici su bili jedini koji su mogli izraziti istinu o društvu u kojem žive, koristeći umjetnički “jezik”. U mnogim su slučajevima umjetnici bili jedina opozicija režimu.

Danas, umjetnici više nisu u poziciji da tvore “opoziciju” tako da proces prilagodbe novoj stvarnosti još uvijek traje. Iako je ovaj proces započeo još 1990., on još uvijek nije završio, pa čak ni danas. Neki umjetnici nisu zainteresirani za pravne stvari, razmišljajući kako nije njihova dužnost da razmišljaju o zakonodavstvu ili pak misleći kako je to beskorisno jer neće riješiti svoje probleme kroz uključivanje u proces donošenja propisa. Naravno, kao prvo, oni imaju pravo tako misliti, i kao drugo, nemaju svi iste sposobnosti i interese da djeluju u sklopu nevladine udruge i/ili da troše svoje vrijeme i energiju na (često dosadne) rasprave o pravnim dokumentima i administrativnim problemima. Međutim, oni koji su uložili svoje napore u navedeno, naučili su nekoliko stvari:

1. **Nitko ne poznaje potrebe umjetnika bolje od umjetnika samog.** Netko od profesionalaca mora žrtvovati kreativno vrijeme kako bi se borio s administrativnim problemima. Nepravedno je uvijek ostajati na margini i kritizirati one koji su barem nešto pokušali.
2. Najbolji način obrane prava umjetnika jest kroz **udruženje umjetnika**, s barem jednim jasno definiranim ciljem (npr. upravljanje autorskim pravima).
3. Umjetnička vrijednost nije važna u pravnim stvarima. Zakon ne može razlikovati remek-djelo od onoga što ne vrijedi ništa. Pred zakonom, svako je umjetničko djelo jednako neovisno o njegovom autoru ili vrijednosti. Upravo zato udruženje koje želi postići priznanje određenih prava umjetnicima (autorima) mora imati što veći broj članova. Iz očitih je razloga bolje postaviti slavne i poznate umjetnike na počasne

pozicije kako bi privukli interes javnosti. No također nema svrhe pretvarati takvu organizaciju u elitističku. “Što više članova” i “Najbolje managere na visoke izvršne pozicije” dva su dobra načela za takvu organizaciju.

4. Politika nema veze s profesionalnom udrugom. Ukoliko žele utjecati na zakonodavstvo udruge trećeg sektora moraju se kloniti politike. Ukoliko se povezuje udrugu s određenom političkom strankom, smanjuje se povjerenje u nju te ju se odbacuje kada dođe do političke promjene (događa se redovito!) Naprotiv, udruga je najbolja kada njezini članovi imaju različita politička razmišljanja, što omogućava pažnju političkih stranka. Profesionalna udruga treba imati saveznike u svim političkim strankama, neovisno o njihovoj orijentacije i unatoč činjenici da neke stranke ne izgledaju prijateljski naklonjene umjetnicima, stvarateljima i intelektualnoj eliti.
5. Ukoliko udruga ima dovoljno članova koji mogu plaćati godišnju članarinu, ona može unajmiti nezavisne savjetnike (odvjetnike, računovođe) koji će predstavljati njezine potrebe pred javnim tijelima. Voditelji udruge moraju poznavati zakone te zakonodavne i/ili financijske mehanizme, no ne moraju biti stručnjaci u tim područjima.
6. Svaki je zakon odraz određenog interesa. Ukoliko želi postići određeni cilj u obliku zakona, udruga bi trebala početi razmišljati o započinjanju kampanje za svaki od svojih ciljeva. Mediji bi trebali biti partneri u toj kampanji, od samog početka. **Mediji i umjetnici, zajedno, čine najutjecajnijiu snagu društva.**
7. Kampanja bi trebala trajati toliko dugo, koliko je potrebno: od upoznavanja javnosti s problemom do prve analize učinjene sa službenicima Ministarstva, sve do trenutka proglašenja novog zakona.
8. Nakon proglašenja zakona, isti se mora predstaviti i objasniti profesionalnom tijelu za kojeg je taj zakon donesen. Ponekad nije tako lako razumjeti zakon pravnicima, a kamoli umjetnicima. Zajednica profesionalaca treba znati koje su njezine koristi od zakona.

Značaj udruge trećeg sektora često ne prepoznaju vlasti, iako država ne može pravilno regulirati sustav kulturne administracije bez njihove pomoći. Mnogo puta, vlasti djeluju gluhe na zahtjeve onih koji rade u kulturnim institucijama. Ironično je da u slučaju kada isti zahtjevi dolaze s podrškom civilnog društva ostvaruju se veće šanse za uspjeh. Odnos između Ministarstva i institucija je podređujući. Odnos između Ministarstva i nevladinih udruge je partnerski. Nijedan ministar ne želi loše odnose s civilnim društvom.

## Važna područja za udruge trećeg sektora

Postoje određena područja kojemu udruge trećeg sektora moraju pokloniti posebnu pažnju.

Prvo od njih se tiče **pravnog statusa nevladinih udruge**. Ono je važno jer definira granice aktivnosti udruge, liga, sindikata i svih drugih koje u tom sklopu postoje. Također, važan je zakon koji regulira sindikate zbog toga što se neka od prava zaposlenih u kulturnim institucijama mogu dobiti samo ako se koriste ovlasti koje imaju sindikati.

Prema definiciji UNESCO-a (sadržanoj u Preporuci o statusu umjetnika iz 1980.) umjetnik je “svaka osoba koja stvara ili se kreativno izražava, ili ponovno stvara umjetnička djela, ona osoba koja doživljava svoje umjetničko stvaralaštvo kao bitan dio svog života, koja pridonosi razvoju umjetnosti i kulture te ona osoba koja jest ili traži svoje umjetničko priznanje, bila ona ili ne vezana bilo kojim odnosom zaposlenja ili udruživanja.

Za svaku osobu koja se smatra umjetnikom/umjetnicom, jedan od najvažnijih dijela zakonodavstva jest ono vezano uz **autorska prava** te **susjedska prava** (*eng. neighbouring rights*). Bitno je napomenuti da ne samo oni koji se smatraju umjetnicima trebaju biti svjesni odredbi određenih propisa. Izdavači, upravitelji, vlasnici galerija i novina, prevoditelji i knjižničari – tu spominjemo samo neke – jesu ili bi trebali biti jednako zainteresirani za ove propise.

Financijski propis su možda najteži za razumjeti. Međutim, izrazito su važni. Ne samo godišnji zakon o proračunu ili zakon o sponzorstvima već i ostali zakoni koji bi mogli pomutiti interese kulturne zajednice: zakon o porezu na dodanu vrijednost (PDV), o trošarinama, porezu na dobit, lokalnim porezima te onaj o javnim biljezima za različite kulturne usluge i proizvode koje koriste umjetnicima .

Propisi o obrazovanju su također zanimljivi. Oni mogu utjecati na umjetničko obrazovanje.

Naravno, interes umjetnika moraju potaknuti zakoni koji se tiču kulturnih institucija, bez obzira na njihov sadržaj. Često se vizije koje se tiču velikog niza organizacija ili umjetnika objavljuju u sklopu zakona koji su gospodarski ili vrlo općeniti. Zbog toga, naziv zakona ne govori uvijek o detaljima koje isti sadrži.

## **Lobiranje – korak po korak**

Iako još nije uređena kroz zakon, aktivnost lobiranja je uobičajena praksa. Postoje mnoge organizacije koje su već stekle određene sposobnosti u lobiranju: npr. Udruga za obranu ljudskih prava- Helsinški odbor, Grupa za socijalni dijalog, Udruga za zaštitu i promociju slobode tiska, ACCEPT grupa i mnoge druge slične organizacije koje su vrlo aktivne na području branjenja svih ljudskih prava i ustavnih odredbi. Ovoj dugačkoj listi možemo dodati i sindikate i posebnu udruhu koja spaja zajedno više profesionalnih udruga umjetnika – Nacionalni savez udruga stvaratelja (**National Alliance of Creators Unions**).

Imenica **lobi** znači **PREDSOBLJE**, a glagol **lobirati** znači **UTJECATI**. U stvari, oba su značenja važna. Interesne udruge mogu utjecati na Izvršnu i Zakonodavnu vlast. Njihova jedina prilika da to učine jest u predsoblju, budući da nisu dio tih tijela.

Kao prvo, bitno je naglasiti da proces lobiranja zahtijeva mnogo energije, napora i strpljenja. Gotovo je nemoguće da se jedan zakon pojavi u jednoj godini u Rumunjskoj. Ako proces lobiranja započne u određenom trenutku T (prva faza), inicijatori procesa mogu očekivati da će zakon pročitati u službenom glasilu u T + 2 ili čak 4 godine! Manje od toga može se smatrati čudom. Međutim, ako prođe više od 4 godine, znači da je nešto bilo pogrešno tijekom kampanje lobiranja.

Prvu fazu lobiranja čini **inicijativa** (ova je imenica izuzetno važna tijekom čitavog procesa). Interesne profesionalne udruge moraju imati inicijativu. Možda nisu svi svjesni činjenice da Izvršna vlast i Zakonodavna vlast služe društvu (a ne obrnuto!), npr. izvorno je značenje riječi ministar sluga, onaj koji služi. Razviti program Vlade nije dovoljno. Tijekom procesa delegiranja vlasti (Biračko tijelo → Zakonodavna vlast → Izvršna vlast), dijelovi se volje i interesa birača mogu izgubiti ili krivo razumjeti.

Te vlasti moraju slušati i odgovarati na inicijative civilnog društva – što nije odraz privilegiranosti već njihovih prava. Zbog toga strukture trećeg sektora imaju moralnu dužnost biti partnerima Izvršnoj vlasti te joj predlagati ideje i rješenja, i kad je moguće čak nacрте prijedloga zakona ili nacрте odluka Vlade.



Jedan od razloga zbog kojih je poželjno da profesionalne udruge imaju svoje pravne savjetnike leži u činjenici da se neki od problema civilnog društva mogu riješiti jednostavno odlukom ministra. U drugim slučajevima, rješenje problema se nalazi u donošenju novog zakona. Čini se gotovo prirodnim porivom da treći sektor precijeni svoju ulogu i zatraži, gotovo uvijek izmjene ili dopune zakona, kada se stvari mogu rješavati i jednostavnijim metodama. Pogreška u postavljanju ciljeva inicijative može rezultirati pristojnim NE – kao odgovorom nadležnih vlasti.

Ponekad, Izvršna vlast ne mora biti zainteresirana za predstavljenu joj inicijativu. To se ne treba smatrati potpunim porazom. Tu postoje najmanje dva druga rješenja.

Prvo je žalba usmjerena novinarima. Masovni su mediji prirodni saveznici udruga trećeg sektora, jer su i oni sastavni dio civilnog društva. Tu ne treba izostaviti nijedne novine, ne treba raditi nikakve razlike među novinama (političke ili kulturne) te nijedne novine ili magazine ne treba isključivo povezivati s pozicijama interesnih nevladinih udruga.

Drugo je, obraćanje **zastupnicima** u Parlamentu. Kako svaki od njih, u svakoj zemlji ima pravo predlaganja zakona, mora ih se zatražiti da to i učine, a mnogi od njih bi to učinili s ponosom. Međutim, kao prvo, udruge moraju provjeriti da li se problem mora stvarno rješavati zakonom, a ne nekim niži aktom (kao što je odluka Vlade). Najbolje bi bilo da udruga uvjeri zastupnike iz različitih stranaka da potpišu prijedlog zakona. Obično je lakše uvjeriti one u opoziciji da potpišu takve prijedloge zakona; mnogi u vladajućoj većini nalaze se u iskušenju da pošalju predlagače natrag Ministarstvu. Ukoliko, unatoč svemu, predlagači ostanu bez izbora i preostane im jedino povratak Ministarstvu, poželjno bi bilo zamoliti zastupnike iz vladajuće većine da ih podrže u raspravama s vladinim stručnjacima i dužnosnicima.

Nakon što inicijativu predlaganja zakona (ukoliko je odlučeno da se izradi nacrt zakona, a ne samo odluka vlade) prihvati Izvršna vlast ili jedan ili više zastupnika, ne završava bitka za ostvarenje te inicijative. Naprotiv, to predstavlja tek početak.

Nacrt prijedloga zakona treba slijediti po svim institucijama koje se traži propusnica za nacrt. Svaka od tih institucija ima određeni rok (u danima) u sklopu kojeg se mora očitovati na nacrt prijedloga. Obično, tijela državne uprave imaju sklonost odgađanja u odgovaranju na dopise ako nisu pod određenim pritiskom – a trebali bi biti (poštom, faksom, elektroničkom poštom ili telefonom) – počevši s prvim danom isteka roka za odgovor.

Kada konačno, nacrt prijedloga stigne Zakonodavnoj vlasti, profesionalna udruga prvo mora provjeriti da li se tekst dostavljen zastupnicima slaže s tekstom koji je dogovoren s vladinim partnerima. Odjeli za odnose s javnošću obvezni su dostavljati tekstove prijedloga zakona na zahtjev stranki. Oni predstavljaju javne dokumente i nikakva se tajnost ne može tolerirati u tim slučajevima. Ako se pokaže da tekst ima nepogodne odredbe, one još uvijek mogu biti promijenjene. Organizacija tada treba poslati pismo svakom članu stalnog odbora kojem je prijedlog zakona upućen na savjetodavno mišljenje ili izvještaj. Također, pismo bi sa snažnom argumentacijom, trebalo poslati svim voditeljima zastupničkih klubova, sa zahtjevom da upute svoje zastupnike, članove stalnog odbora, da podrže pozicije udruge. Sva imena članova stalnih odbora te voditelja zastupničkih klubova (kao i mnoštvo drugih informacija) mogu se naći na adresama Parlamenta:

Ako se pravilno provodi kampanja, postoje velike šanse da lobiste pozovu u privatne diskusije (koje prethode raspravama) ili čak na same rasprave. Ako je to slučaj, lobisti moraju doći s

vrlo preciznim izmjenama i dopunama za svaki paragraf koji žele promijeniti uz razumne razloge.

Daljnji naponi se mogu učiniti kada prijedlog stigne na plenarnu raspravu, no individualno (kontaktirajući svakog od zastupnika, ukoliko je potrebno).

Na posljetku, kada zakon može ugroziti postojanje ili opstanak određenih struktura trećeg sektora, iste se s punim pravom mogu obratiti Predsjedniku te tim putem pokušati poslati zakon nazad zakonodavnoj vlasti, prije samog proglašenja.

Posljednje načelo koje lobisti moraju upamtiti: nema vječnog zakona!

Prije ili kasnije, svaki se zakon, dobar ili loš, mijenja ili nadopunjava. Ukoliko, unatoč svim naporima, neodgovarajući zakon bude proglašen, prvu stvar koju (tek privremeno poražene) udruge moraju napraviti jest započeti kampanju za sljedeću izmjenu ili dopunu toga zakona. Nakon nekog vremena, ako je cilj opravdan, uspjeh će u svojim namjerama.

## **LITERATURA**

*Condition des créateurs d'art et des artistes interprètes en Roumanie*, Bucarest, 1999.

*La politique culturelle en Roumanie. Rapport national*, Strasbourg le 7 octobre 1999, CC-Cult (99) 33A prov (French only).

*Policies for Culture. The file*, European Cultural Foundation, 2000.

Jacques Renard, *La politique culturelle en Roumanie*, Strasbourg, le 15 septembre 1999, CC-Cult (99) 33B prov (French only).