

ЕТИЧКИ АСПЕКТИ ДЕЛОВАЊА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

Лазар Ђуровић¹

Апстракт

У раду су анализирани позитивноправни елементи етичког деловања организација цивилног друштва, као и додатни критеријуми етичког деловања. Анализирају се појмови независности, добровољности, непрофитности и јавног интереса као дела законске дефиниције. У раду се анализирају и додатни критеријуми релевантни за организације цивилног друштва: компетентности, репрезентативности и одговорности у контексту слободе удруживања и права на учешће у управљању јавним пословима. Аутор полази од законске претпоставке да је деловање организација цивилног друштва у јавном интересу. Такође, се полази од претпоставке да невладине организације представљају значајан контролни механизам рада власти, чиме врше надзор над креирањем и спровођењем јавних политика.

Кључне речи: *Цивилно друштво, невладине организације, етика.*

Увод

Етичко деловање организација цивилног друштва (ОЦД)² инкорпорирано је у основне елементе функционисања организације, и као такво може се двојачко посматрати – на нивоу деловања организације према „споља“ и на нивоу унутрашњег устројства организације, то јест њеног унутрашњег демократског уређења.

Постоји законска претпоставка да ОЦД делује у *јавном интересу*, што се може назвати спољашњим обликом етичког деловања организације и њеног легитимитета. Са друге стране, унутрашња структура ОЦД и вредности на којима она почива творе унутрашњи легитимитет организације који јој омогућава да према споља наступа са етичким ауторитетом. Подела није искључива, будући да постоји снажна међузависност и повезаност између унутрашњег и спољашњег деловања ОЦД.

Заједничко мишљење Венецијанске комисије и ОЕБС наводи да је удружење „организовано, независно, непрофитно тело засновано на добровољном окупљању особа са заједничким интересом, делатношћу или сврхом. Удружење не мора бити

¹ Лазар Ђуровић, др, Факултет за пословне студије и право, Универзитет „Унион–Никола Тесла“, Београд, Србија, Е-mail: lazar.djurovic@fppsp.edu.rs; Е-mail: lazardjurovic@hotmail.com

² За потребе овог рада се појам удружења изједначава са нешто ширим појмом организације цивилног друштва, која у свој централни појмовни део, поред удружења укључује и фондације и задужбине.

правно лице, али је потребно да поседује институционални облик или структуру.“³ Са овим мишљењем усклађен је и српски Закон о удружењима, који прописује да је удружење добровољна и невладина недобитна (непрофитна) организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом.⁴

Дакле, основни законски елементи удружења су *добровољност, независност, непрофитни карактер деловања* и постојање законитог *заједничког* или *општег циља*. Уколико било који од ових елемената недостаје, не може се говорити о етичкој парадигми деловања ОЦД. Међутим, осим законом постављених елемената, постоје услови који су директно у вези са етичким деловањем ОЦД, а тиме и легитимитетом деловања ОЦД у учешћу у управљању јавним пословима: то су *компетентност* чланова организације, њихова *репрезентативност* и *одговорност*. Сваки од наведених ће се анализирати у овом раду.

Позитивно правни елементи етичког деловања оцд

Добровољност као етички елемент слободе удруживања подразумева право сваког појединца да у складу са сопственом слободном вољом приступи и учествује у раду било ког удружења или да, према истом принципу, остане изван његовог чланства. Корелативна обавеза трећих лица наведеном праву је забрана присиљавања на чланство – нико не може бити присиљен на чланство у ОЦД.

Независност се у првом реду односи на независност у деловању ОЦД од власти, било да је у питању домаћи или страни ауторитет (Ђуровић, 2024). Поред власти, за етичко деловање ОЦД неопходно је да је организација независна у раду и од других интересних група – нарочито криминалних и терористичких организација. Дакле, потребно је да организација буде независна од било каквог утицаја споља (идејног, финансијског и др.), и да одлуке доноси на основу интерних демократских процедура. У ту сврху, одредбе националних законодавстава дефинишу инкомпатибилности и ограничења за јавне функционере и лица запослена у државним органима. У Србији је ова материја регулисана Законом о спречавању корупције⁵, Законом о државним службеницима⁶, Закон о

³ Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on Freedom of Association (CDL-AD(2014)046) 2014.

⁴ Закон о удружењима „Сл. Гласник“ бр. 51/09, 99/11 - др. закони, 44 /18 - др. Закон, члан 2.

⁵ Закон о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 - Аутентично тумачење, 94/21, 14/22) члан 49. прописује да „јавни функционер не сме да буде члан органа удружења, нити његов заступник, ако између јавне функције и чланства у органу удружења или заступања удружења постоји однос зависности или други однос који угрожава или би могао да угрози његову непристрасност или углед јавне функције или ако је законом или другим прописом забрањено да јавни функционер буде члан органа одређеног удружења“.

⁶ Закон о државним службеницима „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20, 142/22, члан 15.: „Државни службеник има право да буде члан синдиката и професионалног

запосленима у јавним службама (чл. 19)⁷ и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе⁸. Потребно је констатовати да су наведени прописи противречни (некад и унутар истог прописа али и у међусобном односу) у погледу регулисања материје инкомпатибилности или забране удруживања за лица у вези са њиховим посебним положајем (јавни функционери) или запослењем (запослени у јавној управи). Уочљиво је да проблематици инкомпатибилитета са чланством у удружењу није у Србији приступљено на систематичан и свеобухватан начин, што за своју последицу има неоправдано искључивање одређених категорија становништва из уставом загарантоване слободе удруживања.

Независност би требало да постоји и у погледу финансирања ОЦД. Када је реч о чланским организацијама, што удружење јесте, идеал-типска варијанта би представљала финансирање деловања удружења искључиво из чланарине. Тиме би се предупредили аргументи да ОЦД представља „невладину организацију“ (чиме се жели истаћи одвојеност организације од државе) само утолико што се не финансира од стране домаће владе, већ представља интересе иностраних држава и са њима повезаних интересних организација. Финансирање ОЦД је најспорнија тачка у деловању ОЦД и као таква предмет је озбиљних критика.

Непрофитни карактер деловања значи да се ОЦД не може оснивати у циљу стварања и поделе добити. То, међутим, не значи да удружење не може остваривати добит. У том случају, средства остварена по том основу морају се уложити у остваривање статутом предвиђених циљева удружења. Да би се профит остваривао, потребно је да се удружење претходно региструје за обављање привредне делатности код надлежног државног регистрационог органа.⁹ С друге стране, управо непрофитна компонента деловања омогућава ОЦД право на одређене пореске олакшице односно пореске подстицаје (што би требало да буде прописано у националним законодавствима без изузетка, али није случај). Пореска олакшица се у овом случају схвата као мера која додатно подстиче ОЦД у свом деловању и као таква представља важан сегмент стварања подстицајног окружења за развој цивилног друштва.

Постојање *законитог заједничког или општег циља/јавног интереса* ради којег је ОЦД основана подразумева на првом месту да циљ не сме бити недопуштен или

удружења и њихових органа управљања“; члан 29: лан 29. „Државни службеник не сме бити директор, заменик или помоћник директора правног лица, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица може бити једино ако га именује Влада или други државни орган. Државни службеник може да буде члан органа удружења.“

⁷ Закон о запосленима у јавним службама („Сл. гласник РС“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21) члан 19. „Запослени у јавној служби има право да буде члан синдиката и професионалног удружења и њихових органа, као и право на штрајк, у складу са законом.“

⁸ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/18, 113/17 - др. закон, 95 /18, 114 /21, 92/23.), члан 26. „Службеник има право да буде члан синдиката и професионалног удружења и њихових органа управљања.“ и члан 42.

⁹ У Србији је надлежни државни регистрациони орган Агенција за привредне регистре.

забрањен.¹⁰ У том смислу, у Србији је законом прописано да „циљеви и деловање удружења не могу бити усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неправног понашања, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима“, а сличне се законске формулације могу пронаћи и у правним системима широм западне хемисфере.

Јавни интерес је апстрактан појам који до данас није довољно истражен нити јасно одвојен од других сродних појмова (општи циљ, опште-корисни циљ, опште добро).¹¹ Поред тога, друштвена теорија изгубила је интересовање за овај појам, те се последично систематски не истражује још од 70-их година прошлог века. (Vozman, 2007). Уколико се одговор потражи у законском нормирању јавног интереса, не може се доћи до задовољавајуће дефиниције, јер се у ретким прописима где се јавни интерес уопште наводи и дефинише, то чини у сасвим одређеној области коју закон регулише (e.g. Закон о јавном информисању и медијима¹²). Тиме се отвара простор за неетичко деловање свих актера укључених у управљање јавни политикама. Сви, наиме, тврде да раде у јавном интересу, иако то није увек случај: и државни органи и ОЦД и GONGO организације. Чак и привредна друштва окренута искључиво профиту наглашавају компоненту друштвене одговорности у свом раду, који изједначавају са јавним интересом. Када је реч о ОЦД, постоји оборива законска претпоставка да организација делује у јавном интересу.

Додатни критеријуми етичког деловања оцд

Елабориране законске елементе треба посматрати као минимум услова које ОЦД треба да задовољи. У погледу *ненормираних* извора етичког деловања ОЦД, да би се сматрала организацијом са легитимитетом, и тиме етички прихватљивом, потребно је да, поред елаборираних законских услова, организација задовољава и критеријуме *компетентности*, *репрезентативности* и *одговорности*. ОЦД управо из наведених елемената црпе легитимитет који их чини етички пожељном заинтересованом страном у учешћу у управљању јавним пословима.

Према схватању многих представника ОЦД, дебата о њиховој легитимности није аутентична, већ је мотивисана „стратешки или политички“ од стране ОЦД критичара, и то „корпорација, политичких странака и других НВО“¹³. Ипак, неспорно је да организација која задовољава наведене критеријуме има виши степен легитимитета у управљању јавним пословима у односу на ОЦД која ове особине нема. Треба рећи да постоје и нешто другачија виђења извора

¹⁰ Закон о удружењима, чл. 3. ст. 2

¹¹ Иако постоје теоријске разлике између појмова јавни интерес и заједнички/општи/опште-корисни циљ, за потребе овог рада, ови појмови ће се сматрати синонимима.

¹² Закон о јавном информисању и медијима „Сл. гласник РС 92/23“ чл. 15. и 16.

¹³ Vedder, Anton; Collingwood, Vivien; at al: NGO Involvement in International Governance and Policy: Sources of Legitimacy, Leiden, Boston, Martinus Nijhof, p. 28.

легитимитета организација цивилног друштва, која се суштински не супротстављају, већ пре наглашавају важност појединих елемената у односу на друге. Тако, према једном од гледишта, извори легитимности ОЦД су постојање процедура (транспарентност, одговорност, независност и принципијелност), делотворност (квалитет експертизе и информација), међународне норме (чињеница да организација следи или штити утврђене међународне норме) и моралност (организација промовише промене на моралној основи).¹⁴

Компетентност чланова организације подразумева обученост у погледу средстава којима се постижу циљеви организације, а којима се, у неким случајевима, обично надомешћује недостатак репрезентативности. Ваља истаћи да се питање компетентности одавно не преиспитује у демократским системима, већ је то резервисано за државе са слабијим демократским устројством, а постављају га представници власти или интересне групе повезане са властима. Циљ је дискредитација одређене организације у погледу њене стручности чиме се доводи у питање њена легитимност. Уколико пођемо од чињенице да су представници ОЦД „високо професионализовани активисти, који кроз своју саветодавну делатност остварују високе приходе“ те да је посреди „настајање светског грађанства“ (Reese-Schäfer, 2004), може се лако закључити да проблематизовање питања компетенције чланова ОЦД за учешће у управљању јавним пословима представља анахронизам и показатељ ниског степена демократске и политичке културе (или цинизма) онога ко такво питање поставља. С друге стране, нико не поставља питање компетентности народног посланика или члана владе за обављање тих послова, за шта су формални услови за избор пунолетство и држављанство. У данашњим условима комплексне друштвене стварности, услови за обављање функције народног посланика или министра су не само анахрони већ и могу бити и дубоко штетни по функционисање државе.

Када је реч о *репрезентативности* ОЦД, у сврху разјашњења овог питања потребно је претходно направити разлику између чланских и не-чланских организација цивилног друштва. У чланске организације спадају удружења, док су не-чланске организације фондације и задужбине. Репрезентативност по природи ствари не може постојати код не-чланских организација. Код чланских организација се могу разликовати струковна удружења и удружења грађана. За струковна удружења се релативно лако може утврдити репрезентативност, тако што се у математички однос стави статистички податак о укупном броју особа које се баве одређеном делатношћу (или броју лиценцираних особа, уколико је лиценца обавезна) са бројем чланова конкретног удружења. Такође, постоје и нормативна решења којима се прописује одређени проценат да би се струковна организација сматрала репрезентативном. Код удружења грађана, критеријум репрезентативности је веома тешко, а некада и немогуће утврдити. Тада се ова чињеница надомешћује другим квалитетима које организација поседује, у првом реду кроз компетентност/стручност чланова, легитимност захтева (захтеви које ОЦД испоставља су морални, чињенично утемељени, озбиљни и разумни), мисију организације и одговорност у раду.

¹⁴ Ibid, p. 30-39.

Одговорност је сложен појам који није довољно истражен у контексту ОЦД. (Brett, 1993). У теорији се уобичајено прави разлика између одговорности ОЦД *за нешто (for what)* и одговорности ОЦД *према коме (to whom)* (Ebrahim, 2010). Одговорност типа *за нешто* се даље може поделити у четири широке категорије. То су одговорност за финансије, руковођење, учинак и мисију организације. (Behn, 2001). Одговорност типа *према коме* везана је за одговорност организације према донаторима као и према клијентима, то јест корисницима услуга. Даље, овај тип одговорности подразумева и сопствену интерну одговорност у оквиру организације као и одговорност у односу на мисију организације. (Ebrahim, 2010).

Критика етичког деловања оцд

У теорији се могу пронаћи и критичка промишљања етичког деловања ОЦД, којима се негира да етика цивилног друштва уопште и постоји, већ се заправо ради о настојању моћних западних држава (у првом реду Сједињених Америчких Држава) да, између осталог, кроз активности ОЦД спроведу пројекат стварања алтернативне светске заједнице, новог светског поретка који делује по диктату САД, а чији су експоненти и интересни заступници управо ОЦД. Према овом гледишту, богато финансиране и инструиране организације цивилног друштва преузимају традиционалне функције државе, чиме подривају суверенитет националних држава које нису на линији спољне политике САД. За време Хладног рата ОЦД су тако биле у функцији борбе за глобалну превласт, тајно финансиране од стране западних обавештајних служби. Након слома комунизма у СССР и источној Европи, САД настављају са идентичном праксом али на отворен и транспарентан начин.

Један од најубедљивијих заговорника ове теорије је Смиља Аврамов. Према Аврамов, „у недостатку утемељене визије о планетарној владавини...официјелни теоретичари САД дошли су до закључка да је невладин сектор најкраћи и најбезболнији пут за глобализацију оних видова активности који су ван контроле транснационалних компанија и финансијских центара моћи, као што је нпр. школство, здравство, уметност. Том конгломерату организација, које су наступале под етикетом „невладине“, није додељена примарно директна политичка улога, у смислу непосредног освајања власти, него *индиректна*, тј. деловање у правцу *дисперзије државне власти кроз продирање у државне структуре, стварање паралелних структура и утицаја на јавно мњење*. Тим путем невладин сектор требало би ...постепено, кроз слабљење и разарање држава, да пружи *легитимитет* глобалној владавини.“(Аврамов, 2006). Како се види, према овом гледишту ОЦД нису пуки инструмент за спровођење планова уске елите, већ и *етичко оправдање* за концепт стварања новог светског поретка.

Закључак

Да би се организација сматрала аутентичним заступником изворних интереса грађана потребно је да у првом реду задовољи позитивноправне критеријуме: добровољност, независност, непрофитност, јавни интерес. Међутим, за неспоран легитимитет и са њим повезано поверење јавности, неопходно је да организација испуњава и додатне критеријуме легитимитета ОЦД: компетентност,

репрезентативност и одговорност. Када је реч о Србији, уочава се изостанак системског приступа проблематици инкомпатибилитета, што за последицу има неоправдано лишавање појединих категорија становништва права на слободу удруживања. Критичари ОЦД посматрају њихово целокупно деловање као неетичко, негирајући практично постојање елемената који су елаборирани у овом раду.

Литература

1. Аврамов С. (2006). Цивилно друштво и невладине организације, Београд, Нова Европа.
2. Alnoor Ebrahim, Anheier, Helmut K, and Stefan Toepler, (eds) Accountability, International Encyclopedia of Civil Society. Springer, New York, NY. (2010)
3. Behn, R. D. (2001). Rethinking democratic accountability. Washington, DC: Brookings Institution Press
4. Brett, E. (1993). Voluntary agencies as development organizations: Theorizing the problems of efficiency and accountability, Development and Change, International Institute of Social Studies, vol. 24(2)
5. Bozeman, B.: Public values and public interest - Counterbalancing economic individualism, Washington, DC, Georgetown University Press, 2007
6. Reese-Schäfer, W.: Civilno društvo i demokracija, Zagreb, Politička misao, Vol. XLI, br. 3, 2004
7. Vedder, Anton; Collingwood, Vivien; et al: NGO Involvement in International Governance and Policy: Sources of Legitimacy, Leiden, Boston, Martinus Nijhof.
8. Đurović L., Abuse of the right to association: GONGO organizations as a type of negation of the ethical action of civil society organizations, International journal of economics and law, UDC: 341.1:061.2, (2024)

Прописи

1. Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on Freedom of Association (CDL-AD(2014)046) 2014.
2. Закон о удружењима „Сл. Гласник“ бр. 51/09, 99/11 - др. закони, 44 /18 - др. закон
3. Закон о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 - Аутентично тумачење, 94/21, 14/22)
4. Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20, 142/22)
5. Закон о запосленима у јавним службама („Сл. гласник РС“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21)
6. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/18, 113/17 - др. закон, 95 /18, 114 /21, 92/23)

7. Закон о јавном информисању и медијима („Сл. гласник РС“ 92/23)

ETHICAL ASPECTS OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS' ACTIONS

Lazar Đurović¹

Abstract

The paper analyzes positive legal elements of ethical action of civil society organizations, as well as additional criteria of ethical action. The concepts of independence, voluntariness, non-profit and public interest are analyzed as a part of legal definition. The paper also analyzes additional criteria relevant to civil society organizations: competence, representativeness and responsibility in the context of freedom of association and the right to participate in the management of public affairs. The author starts from the legal assumption that the activities of civil society organizations are in the public interest. It is also based on the assumption that non-governmental organizations represent a significant control mechanism of the government's work, which supervises the creation and implementation of public policies.

Key words: *Civil society organizations, non-governmental organizations, ethics.*

¹ Lazar Đurović, PhD., Faculty of Business Studies and Law, "Union-Nikola Tesla" University, Belgrade, Serbia, E-mail: lazar.djurovic@fsp.edu.rs; E-mail: lazardjurovic@hotmail.com