

British Embassy
Sarajevo

**JAVNE RASPRAVE U BIH
– OD FORME KA SUŠTINI**

Izdava :
Centri civilnih inicijativa, Tuzla, Bosna i Hercegovina
(www.cci.ba)

Za izdava a:
Zlatan Obranovi , direktor CCI

Adresa:
Ludviga Kube 7, 75000 Tuzla Bosna i Hercegovina

Telefoni:
+387 35 247 740, +387 35 247 741

e-mail:
ccituzla@bih.net.ba

Godina:
2014.

Analizu priredili:
Muris Buli i Asmir ilimkovi

Recezent:
Dr. sc Miloš Šolaja, Fakultet političkih nauka, Banja Luka

SADRŽAJ

SADRŽAJ	3
SAŽETAK	4
UVOD	7
METODOLOGIJA	9
U EŠ E JAVNOSTI U DONOŠENJU PROPISA	12
1.1. Vidovi uklju enja javnosti u izradi propisa i pozicija javnih rasprava	15
1.1.1. Konsultacije	15
1.1.2. Javne rasprave	17
1.1.3. Iniciranje amandmana	18
ZNA AJ JAVNIH RASPRAVA, INTITUCIONALNI I PRAVNI OKVIR NJIHOVOG PROVO ENJA	19
1.2. Zna aj javnih rasprava	19
1.3. Institucionalni okvir	20
1.4. Pravni okvir i zakonodavni postupak donošenja propisa	21
1.4.1. Pravni okvir	21
1.4.2. Zakonodavni postupak	40
ANALIZA STANJA – IMPLEMENTACIJA I OGRANI ENJA	45
1.5. Javne rasprave na Web stranicama izvršne i zakonodavne vlasti u BiH	45
1.6. Javne rasprave - anketiranje organizatora i u esnika o provedbi	62
1.7. Komparativni pregled stavova o implementaciji i ograni enjima u implementaciji ..	64
ISKUSTVA SUSJEDNIH ZEMALJA	74
ZAKLJU NA RAZMATRANJA I PREPORUKE	78
PRILOZI	82
Prilog 1 – Uzorak najave javne rasprave na web stranici Parlamenta BiH	82
Prilog 2 - Uzorak najave javne rasprave na web stranici Narodne Skupštine RS	83
Prilog 3 - Uzorak najave javne rasprave na web stranici Vlade Kantona 10	84
Prilog 4 - Uzorak najave javne rasprave na web stranici Zeni ko dobojskog kantona	85
Prilog 5 - Uredba o postupku i na inju sprovo enja javne rasprave u pripremi zakona u Crnoj Gori	86
Prilog 6 – Upitnik za istraživanje korištenja mehanizma javnih rasprava – primjerak za u esnike	89
Prilog 7 – Lista organizacija i udruženja koja su u estvovala u anketiranju	95
Prilog 8 – Deklaracija o otvorenosti parlamenata	96
IZVORI PODATAKA	106
RIJE RECENZENTA	109

SAŽETAK

Javne rasprave, kao sredstvo neposrednog građanskog učesništva u izradi propisa u Bosni i Hercegovini, nisu regulisane zakonom ni na jednom nivou vlasti. Propisane su poslovnica zakonodavnih institucija, ali na različite načine i bez dovoljne preciznosti, što je u primjeni ostavilo prostor da organizatori javnih rasprava uglavnom uspiju da zadovolje formu, i tek djelimično suštinu zbog koje se javne rasprave i provode.

Dodatni problem predstavlja i to što Bosna i Hercegovina nema u potpunosti izgrađen institucionalni okvir kojim se bitno uređeni odnosi i na in saradnje civilnog društva sa vladinim sektorom. 2007. godine potpisani „Sporazum o saradnji između Vijeća ministara i nevladinog sektora u BiH“¹, koji je trebao saradnju učiniti lakšom i odgovornijom, nije razvio efikasne instrumente uključivanja civilnog društva kao ključnog partnera vlasti u kreiranje javnih politika. Nisu doneseni „Strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog sektora“, ni „Kodeksi dobre uprave“, a ni nakon sedam godina nisu formirani Ured za saradnju sa NVO sektorom, niti Komisija za nevladin sektor. Situacija sa institucionalnom nedovršetnošću je veoma slična i na ostalim nivoima vlasti gdje se kreiraju i donose propisi i kreiraju entitetske i kantonalne politike.

Vrlo detaljna Pravila o konsultacijama u izradi pravnih propisa, na izvrstan način su definisala proces učesništva javnosti u najranijoj fazi njegove izrade, kada vlade kreiraju prednacrt ili nacrt propisa. Za razliku od pravila o konsultacijama, poslovničke norme parlamenata/skupština koje se odnose na javne rasprave, mnogo su manje precizne i uglavnom sadrže obaveze koje organizator treba ispuniti prema parlamentu, ali ne i prema javnosti koja je učestvovala.

Većina poslovnika o vođenju javnih rasprava ne sadrže kriterije za procjenu koji je propis od javnog interesa i koji će propis biti obavezan upućen u javnu raspravu pa se odluka o tome donosi u svakom pojedinačnom slučaju u parlamentu. Poslovnica nije propisana obaveza da se poštuju standardi pravovremenog i preglednog informisanja javnosti o planu zakona predviđenih za javne rasprave. Minimalna dužina trajanja javnih rasprava takođe nije propisana, a pravilnici ne sadrže kriterije za procjenu uspješnosti javnih rasprava, odnosno kada se smatraju neuspješnim i kada ih treba ponoviti. Poslovnici zakonodavnih institucija su samo djelimično propisali na koji način se postupa sa rezultatima javne rasprave jer obaveza

¹ Potpisivanje Sporazuma je rezultat zagovaranja kampanje vođene od strane 300 nevladinih organizacija uključujući njih u mrežu „Raditi i uspjeti zajedno“

postoji da se izvještaj o rezultatima javne rasprave dostavi samo parlamentima/skupštinama, ali ne i ostalim u esnici javne rasprave.

Poslovnici ne preciziraju postupak uklju enja javnosti u izradu propisa putem interneta, ili e-participiranja kroz Portale e-uprava .

Istraživanje je pokazalo da tehnološki napredak i potencijal koji internet posjeduje kao klju ni kanal za komunikaciju sa graanima, samo je donekle iskorišten na državnom nivou, dok ga ostali nivoi vlasti ne koriste spram mogu nosti i koristi koju bi mogao donijeti. Kod ve ine institucija vlasti, informacije o javnim raspravama su pasivnog karaktera i nisu na pravi na in predstavljene na službenim web stranicama u skladu sa njihovim zna ajem. Tek manji broj institucija ima namjenski link za „Javne rasprave“, dok ostale institucije informacije o javnim raspravama objavljuju na linku „Novosti“ koji je zbog nepreglednosti i stalnog potiskivanja od strane svježih informacija, neadekvatan za objavu informacija o javnim raspravama. Postoje i linkovi o javnim raspravama sadrže naj eš e samo pozive i dokumente koji su predmet javne rasprave. Rje e se nude email adrese za interaktivnu komunikaciju, a uopšte ne nude blagovremeni izvještaji o statusu primjedbi iznesenih na javnoj raspravi ili arhivu sa ranije vo enih javnih rasprava.

Prilikom anketiranja predstavnika institucija vlasti i predstavnika civilnog društva kao glavnih aktera javnih rasprava, došlo se do sli nog stava prema kome su i za jedne i druge javne rasprave korisne, ali da nisu zadovoljni na koji na in su normirane i kako se u praksi provode. Svi akteri javnih rasprava gledišta su da se posebnim propisom trebaju definisati metodologije i procedure vo enja javnih rasprava koje bi bile obavezuju e kako za organizatora javne rasprave, tako i za u esnike u javnoj raspravi, a najmanje na nivou kvaliteta procedura koje se primjenjuju u procesu javnih konsultacija.

Organizacije civilnog društva zamjeraju organizatorima javnih rasprava da prilikom obavještanja i uklju enja javnosti koriste pretežno tradicionalne tehnike (pismo, fax i medije) dok službene stranice, iako ih ve ina institucija vlasti ima, nisu iskorišteni na najbolji na in, ni kao sredstvo informisanja, ni kao sredstvo edukacije i uklju enja javnosti.

Civilni sektor najve im propustom u javnim raspravama smatra i neobavještanje u esnika, o tome kakav stav je zauzela vlast po njihovim sugestijama iznesenim u javnoj raspravi i kakvo obrazloženje ima kada ih odbije. Civilni sektor misli da ak ako se prethodni dio javne rasprave organizuje perfektno, u praksi skoro redovno nastupa potpuna tišina o statusu komentara.

Zbog nedovoljne posjećenosti javnim raspravama svi akteri istakli da je potrebno raditi na edukaciji zainteresovanih građana i na edukaciji službenika zaduženih za vođenje javnih rasprava, jer bi to moglo doprinijeti da komentari na propis i upravljanje procesom javnih rasprava mogli biti kvalitetniji, a cijeli mehanizam javnih rasprava efikasniji.

U Bosni i Hercegovini ne postoji ni praksa ni obaveza evaluiranja javnih rasprava niti se rade periodi ne analize njihovog uticaja i sa preporukama za unapređenje, tako da procedure javnih rasprava već duži period nisu mijenjane ni na jednom nivou vlasti.

Zbog brojnih problema koji su konstatovani u procesu javnih rasprava, analiza je u preporukama prvenstveno sugerisala na neophodnost okončanja postupka uspostave funkcionalnog institucionalnog i pravnog okvira, neophodnog za saradnju vladinog sektora i civilnog društva na svim nivoima vlasti. Ništa manje važna je preporuka da se mehanizam javnih rasprava reguliše zakonom ili drugim detaljnim obavezujućim propisom koji bi između ostalog, preciznije propisao obaveze organizatora prema učesnicima javnih rasprava i omogućio da javnost učestvuje u izradi propisa i kroz e-participaciju i Portale e-uprave. Organizovanje programa edukacija državnih službenika i javnosti o značaju javnih rasprava, zatim tehnikama upravljanja i tehnikama participiranja bi svakako mnogo doprinijele onom najvažnijem, a to je da javnost bude masovnije uključena i uvažavana kroz cijeli tok javnih rasprava.

UVOD

Jedno od temeljnih obilježja savremenih demokratija je razvijeno civilno društvo koje se, izme u ostalog, ostvaruje u otvorenom dijalogu, suradnji, pa i partnerstvu građana, organizacija civilnog društva, odnosno opšte zainteresovane javnosti s javnim i državnim institucijama. Tek sa postizanjem visoke transparentnosti društva i ostvarenjem visoke građanske participacije, možemo očekivati da institucije vlasti i javni zvaničnici rade odgovorno. Prihvatanje takve aktivne uloge građana, i prihvatanje principa otvorenosti ka javnosti, znači i spremnost državnih i javnih institucija na preduzimanje djelotvornih mjera konsultovanja sa zainteresiranom javnošću² u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. Najpoznatiji oblik konsultovanja javnosti u procesu donošenja odluka u demokratskim društvima su javne rasprave.

Jačanje mehanizma javnih rasprava, svaki demokratski sistem, a pogotovo društveni sistem kakav je Bosna i Hercegovina, dodatno ojačava tri stuba na kojima bi trebao da počinje: **aktivnom učešću građana, orgovornim izabranim predstavnicima i transparentnosti sistema.**

Stoga smo ovu analizu sa razlogom posvetili istraživanju načina korištenja mehanizma javnih rasprava u institucijama Bosne i Hercegovine i propitivanju kojim bi se izmjenama pravnog okvira i praksi cjelokupan sistem mogao unaprijediti.

Bosanskohercegovačko društvo se u kontinuitetu nalazi na razme u starih praksi i nezaživjelih novih pravila koja su uspostavljena uz saradnju i pomoć međunarodne zajednice, a sve sa ciljem da se Bosna i Hercegovina sistemski kvalitetnije uredi, politički stabilizuje i pripremi za evropske integracije.

Pod pokroviteljstvom međunarodne zajednice, doma i timovi stručnjaka su još 2005. godine izradili veoma obiman i kvalitetan dokument „Sistemske pregled javne uprave BiH“ u kojem su snimili stanje i prakse, te dali preporuke u smislu neophodne reforme o raznim oblastima javnog sektora³. Potreba uključivanja javnosti u reformske procese kreiranja javnih politika, je detaljno obrađena u skoro svih šest oblasti, ali je najdirektnije istaknuta potreba uključivanja javnosti u postupku usvajanja budžeta i izrada propisa.

² Ovdje se pod pojmom „konsultovanje javnosti“ smatra širi pojam uključivanja javnosti i u nastavku teksta ga treba razlikovati od precizno definisanog postupka konsultacija u izradi propisa

³ Sistemske pregled javne uprave BiH je tretirao slijedeće oblasti: 1. Menadžment ljudskih potencijala 2. Javne finansije, 3. Izrada propisa, 4. pravni postupak, 5. Informacione tehnologije i 6. Institucionalnu komunikaciju. Obiman dokument Sistemskog pregleda javne uprave je urađen 2005 godine i u sebi sadrži preporuke kojima se realizacija prati kao i napredak reforme od vremena donošenja

Javne rasprave su još detaljnije analizirane u „Priručniku za organizovanje i vođenje javne rasprave“, kreiranog kroz Program jačanja zakonodavne vlasti realizovanog od strane OSCE-a kojim je snimljeno stanje i prakse na nivou države.

I „Sistemski pregled javne rasprave“ i „Priručnik za organizovanje u vođenju javne rasprava“ su sadržavali preporuke koje su od vremena izrade navedenih analitičkih dokumenata do danas, tek djelimično prihvaćene na nekim od nivoa vlasti Bosne i Hercegovine.

činjenica je da zbog složenog i neharmonizovanog društvenog uređenja, neprovedenih reformi i nepostojanja jedinstvenih pravila koja regulišu građansku participaciju kroz javne rasprave, građani Bosne i Hercegovine to pravo ne koriste na ujednačen i najefikasniji način.

Ova analiza mehanizma javnih rasprava u Bosni i Hercegovini sa svojim preporukama, bi u tom svjetlu mogla biti od velike koristi svim akterima javnih rasprava da samostalno ili kroz procese zagovaranja, postojeće procese javnih rasprava dograde i učine jednostavnijim, otvorenijim i pristupačnijim za građane.

METODOLOGIJA

Analiza mehanizma javnih rasprava u svojim poglavjima daje pravni okvir, postojeće prakse, iskustva u esnika javnih rasprava sa ciljem da predstavi uslove u kojima mehanizam funkcionise i identifikuje potrebne promjene kako bi sistem bolje funkcionisao i postizao svoje ciljeve.

Metodološki pristup istraživanja je zasnovan na dvije ključne faze i to istraživačke faze u okviru koje su prikupljene neophodne informacije i materijali za podlogu za narednu analitičku fazu. U analitičkoj fazi je izvršena analiza prikupljenih podataka sa ciljem identifikovanja slabosti postojećeg sistema provođenja javnih rasprava i donošenja ključnih zaključaka i preporuka usmjerenih ka povećanju transparentnosti, funkcionalnosti i otvorenosti za učesnike.

Početni primarni podaci korišteni u ovom istraživanju su dobijeni iz analize institucionalnog i pravnog okvira, te analize poslovnika o radu zakonodavne i izvršne vlasti kantonalnog, entitetskog i državnog nivoa, kojim je regulisano organizovanje i provođenje javnih rasprava.

Imajući u vidu da se propisi koje su predmet javnih rasprava najčešće donose u zakonodavnoj vlasti nakon utvrđivanja u Vladi, urađena je pretraga službenih stranica parlamenata i vlada svih nivoa vlasti u BiH, da bi se vidjelo u kojoj mjeri se prati tehnološki napredak i iskorištava potencijal e-participacije⁴. Prilikom pregleda službenih stranica, prvi indikator je bio da se ustanovi postojanje uoljivog i pristupa nog dijela stranice koji omoguće av(gan(ue v su kue)-5.2(m)4 [eće koj(je pd4(met e)-5.532n(rasprvne ostanee)-5.ne infm5(a

komparativni prikaz stanja i dale eventualne preporuke. Sagledavanjem stanja web stranica zemalja okruženja, željelo se uporediti snimljeno stanje u Bosni i Hercegovini sa stanjem u Hrvatskoj, Crnoj Gori i Srbiji koje su u odnosu na Bosnu i Hercegovinu, značajno odmakle u procesu EU integracija.

Tokom istraživanja su kreirani i korišteni 3 upitnika sa oko 25 pitanja. Upitnici za zakonodavnu vlast i izvršnu vlast su upućeni prema sekretarima tih institucija kao osobama koje su najbolje upoznate sa organizovanjem, tokom i odlukama institucije za njihov rad su profesionalno zaduženi. Upitnikom za izvršnu vlast, koji je najčešće i predlagač akta, obuhvaćena su pitanja od značaja za organizatora javnih rasprava, dok su upitnikom za zakonodavnu vlast obuhvaćena pitanja od značaja za donosioca akta. Prilikom provođenja istraživanja stavova izvršne vlasti, odnosno vlada, one su posmatrane kao cjeline, bez pojedinačnih osvrta po ministarstvima.

Treći upitnik je upućen karakteristikama u esenicima javnih rasprava kao što su: ekonomsko-socijalna vijeća, sindikati, privredne komore, opštine i relevantne nevladine organizacije koji su najčešće tokom javnih rasprava predstavljali i zastupali interese različitih grupa građana ili subjekata. Iskustva ove anketirane grupe u esenicima javnih rasprava su raznovrsna i neprocjenjiva jer omogućavaju davanje ocjene procesa javnih rasprava iz različitih diskursa, a koji je proistekao iz ambijenta pluralnog i argumentovanog dijaloga većenog o različitim temama javne rasprave. Među anketiranim u esenicima su poznati i uspješni zagovarači i u procesima donošenja i izmjene propisa iz raznih oblasti privrednog i društvenog života građana. Prilikom izbora upitanika u esenika korišten je poluslučajni uzorak.

Svi Upitnici sadrže izvjestan broj kvantitativnih pitanja, višestrukih pitanja i pitanja u kojima su ispitanici mogli da iznesu svoja mišljenja i opšta iskustva.

Korištenje upitnika kao primarnog istraživačkog mehanizma je zbog brojnih i različitih procedura zakonodavnih procesa po nivoima vlasti tek djelimično odgovorio svrsi, pa je sa svojim pitanjima poslužio većenju dopunskih intervjua u konkretnim slučajevima sa državnim službenicima i osobama poznavajućima organizovanja i većenja procesa javnih rasprava. Intervjui kao istraživački mehanizam su korišteni u parlamentima.

Primjenjena metodologija u izradi analize nije u fokusu imala propise koji su bili predmet javnih rasprava, nego je uglavnom bila usmjerena na pravni okvir većenja javnih rasprava, korištenje službenih web stranica kao najvećeg potencijala za budući razvoj javnih rasprava i na stavove i iskustva aktera javnih rasprava.

Pored navedenih mehanizama, tokom istraživanja korišteni su podaci i saznanja iz sekundarnih izvora kao što su odluke institucija vlasti u BiH o organizovanju javnih rasprava, programi javnih rasprava, pravila o vođenju konsultacija, pravila za izradu pravnih propisa⁶. U vezi posljednja dva akta na nivou Bosne i Hercegovine se izrađuju izvještaji o provedbi i primjeni propisa, i oni su uglavnom analizirani kao kvalitetni modeli uspostavljenih monitoringa i evalucija reformskih procesa.

⁶ Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine i Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine

UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU PROPISA

Bosna i Hercegovina, kao i ve ina tranzicijskih zemalja na putu evropskih integracija, a od po etka provo enja opštih institucionalnih reformi, je cijelo vrijeme pod ogromnim pritiskom da u najkra em mogu em vremenskom periodu usklade svoji pravne sisteme sa *acquis communautaire*.⁷

U Bosni i Hercegovini još uvijek ima na snazi propisa koji su nastajali u razli itim fazama državnog ure enja, dok sa druge strane prelazak na model tržišne privrede, potpunije ostvarivanje i zaštita ljudskih prava i stvaranje preduslova za lanstvo, zahtjevaju intenzivnu zakonodavnu aktivnost i donošenje velikog broja zakona⁸. Potreba provo enja sistemskog uskla ivanja zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije u kratkom vremenu, sa sobom nosi opasnosti da se zbog brzine promjena, mnoga zakonska rješenja donesu kao neoptimalna i uz minimalno u eš e javnosti.

Hitnost u donošenju zakona i nužnost da se tokom donošenja procesi izrade i usvajanja vode maksimalno transparentno i uz visoku participaciju građana, samo su na prvi pogled suprotstavljeni. Otvoren postupak donošenja propisa donosi mnogo ve u vrijednost i vlastima i građanima jer gradi povjerenje u sistem, a građani koji u estvuju u njemu, prihvataju ga kao svojinu.

⁷ *Acquis communautaire* (pravna te evina EU) jedan je od najzna ajnijih pravnih i politi kih principa evropskih integracija. *Acquis* je skup prava i obaveza koje sve države lanice obavezuju i povezuju unutar Evropske unije. Pojam *acquis* dnosu se na ukupna prava, obaveze i predanost Zajednici, koji su kumulirani razvojem integracionog procesa, ili koje je EU ostvarila do danas, dosegla u pravnom i politi kom smislu. Praksa Suda Evropskih zajednica stavila je *acquis* u rang ustavnog principa. U politi kom smislu, ključno pravilo da su pravna dostignu a Zajednice uslov o kojem se ne može pregovarati. *Acquis*, shva en kao ukupno dostignu e Zajednice, svakodnevno se širi, uve ava i reproducira. U formalnom smislu, *acquis* uklju uje:

- primarno pravo - osniva ki ugovori;
- me unarodni ugovori, me unarodno obi ajno pravo i op i pravni principi EU;
- sekundarno pravo – zakonodavstvo koju donose institucije EU;
- praksa Suda pravde Evropskih zajednica koja, *de facto*, tako er ini izvor prava EU;
- svaka druga obaveza (politi ka, pregovara ka i sl.) preuzeta od država lanica u okviru aktivnosti EU

Svaka zemlja koja podnosi zahtjev za lanstvo u Evropskoj uniji mora biti spremna da prihvati *acquis* u potpunosti i, što je jednako važno, mora biti sposobna da ga provede. Uslovi i na in prihvatanja i provo enja *acquis*-a sadržaj su pregovora o lanstvu u EU koje država kandidatkinja vodi s državama lanicama i u tu svrhu dijeli se na poglavlja pregovora.

⁸ Vije e ministara BiH je 2010. godine donijelo Program integrisanja, planski dokument koji objedinjuje Akcioni plan za provo enje prioriteta iz Evropskog partnerstva sa BiH, Program mjera za provo enje Privremenog sporazuma/Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te Program prioriteta uskla ivanja zakonodavstva. Usvajaju ga vlade država potencijalnih kandidatkinja i pridruženih lanica EU i njime se detaljno razra uju ciljevi i zadaci u približavanju EU. Njime se utvr uje plan ispunjavanja kopenhagenskih i madridskih kriterija za lanstvo u EU i plan uskla ivanja domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU i uklju uje detaljno razra ene politike, reforme i mjere za njihovo provo enje, kao i projekciju budžeta za provo enje planiranih aktivnosti i mjera.

Na brzinu donošenja propisa u Bosni i Hercegovini se efikasno može uticati na drugi način, a ponajprije korištenjem gotovih prevoda oko dvije trećine sekundarnog zakonodavstva EU ustupljenih od strane Hrvatske, koji najčešće zahtijevaju „samo“ stručnu, pravnu i jezičku redakciju. Istu mogućnost pruža i korištenje usklađenih usvojenih pravnih propisa zemalja u okruženju koje su u svojim reformama napredovale brže od Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina svakako ne bi trebala ići u pravcu, da brzinu u usvajanju propisa postiže uz smanjenje transparentnosti i uz zanemarivanje uključivanja građana u izradu propisa. Iz tog razloga ćemo u nastavku analize pored stvarnog stanja, navesti i osnovne principe i univerzalne standarde koji podcrtavaju potrebu da se i u Bosni i Hercegovini najviše i dio propisa donosi kroz široke forme efikasnih konsultacija i javnih rasprava.

U ovom kontekstu skrenućemo pažnju i na napore međunarodne zajednice koja kontinuirano radi na razvoju kulture javnog dijaloga i svih oblika sudjelovanja građana u oblikovanju i provedbi politika, kako u Evropskoj uniji tako i u svijetu.

Evropska komisija je još izradom Bijele knjige o evropskom upravljanju, naglasila potrebu uključivanja građana u donošenje odluka, pri tome ističući i važnost da se to pitanje uredi na jednoobrazan način. Tako će Evropska unija je Lisabonskim ugovorom⁹ dogradila postojeće odnose među članicama EU propisujući da se odluke donose što otvorenije i bliže građanima uz omogućavanje i građanima i organizacijama civilnog društva razmjenu mišljenja po svim pitanjima djelovanja Evropske unije. Nastojanja da se poveća otvorenost parlamenata, odgovornost izabranih zvaničnika i poveća participatorna uloga građana u procesu donošenja odluka, u svjetskim razmjerama je započeto pokretanjem inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast (OGP)¹⁰, kada je trećina država svijeta prihvatila obavezu da sve važne odluke, informacije i dokumente dijeli sa građanima ili donosi uz njihov potpuni uvid i saradnju.

Kako se u ovakvoj konstelaciji događaja podrazumijeva aktivna uloga civilnog društva, nedugo nakon pokretanja OGP inicijative i od strane civilnog sektora je 2012. godine formirana globalna mreža organizacija za parlamentarni monitoring (PMO). Članice mreže organizacija koje vrše monitoring rada parlamenata, od samog osnivanja mreže su insistirale na otvorenosti nacionalnih i transnacionalnih parlamenata, a svoj zahtjeve su iznijeli u

⁹ Lisabonski ugovor (Reformski ugovor), punim nazivom *Ugovor iz Lisabona o izmjenama i dopunama Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice*, međunarodni je ugovor koji je potpisan u Lisabonu 13. januara 2007. godine s ciljem rješavanja pitanja daljnjeg institucionalnog funkcioniranja Europske unije.

¹⁰ Open Government Partnership Inicijative su pokrenule 8 država (SAD, Brazil, Meksiko, Velika Britanija, Indonezija, Norveška, Filipini i Južnoafrička republika). Inicijativi je pristupilo 54 države, a BiH i Albanija su jedine države sa kojima koje nisu pristupile inicijativi

Deklaraciji o otvorenosti parlamenata¹¹. U Deklaraciji je u okviru 44 principa objavljen poziv na „dijalog izme u parlamenata i PMO da se unaprijedi otvorenost vlasti i parlamenata kao i da se osigura da ova otvorenost vodi ka ve o j uklju enosti gra ana, ve o j odgovorenosti predstavni kih institucija i demokrati nijem društvu“.

Zbog konkretnosti zahtjeva i uske povezanosti sa javnim raspravama citira emo nekoliko principa iz Deklaracije:

Unapređenje kulture otvorenosti putem zakona (princip br. 2)

Parlament ima obavezu predlaganja zakona, internih pravila o procedurama i pravila o radu, koja garantuju pravo gra anima da pristupe informacijama o radu vlasti i parlamenata, promovišu i kulturu otvorene vlasti, omogu avaju i transparentnost javnih finansija, sigurnost slobode govora i udruživanja i osiguravaju i uklju ivanje civilnog društva u procese donošenja propisa.

Uključivanje građana u kreiranje Nacrta zakona (princip br. 18)

Nacrti zakona e biti dostupni javnosti i objavi e se nakon predlaganja. Uo avaju i potrebu gra ana da budu u potpunosti informisani, kako bi mogli dati svoj doprinos stvarima o kojima se raspravlja, parlament e nastojati da pripremnoj analizi i prikupljenim informacijama omogu i pristup javnosti, kako bi se omogu ilo široko razumijevanje politi kih diskusija u vezi sa predloženim zakonom.

Tehnološka iskoristivost (princip br. 36)

Parlament e omogu iti tehnološku iskoristivost informacija, daju i jasne instrukcije za koriš enje baza podataka na internetu ili alata koji omogu avaju gra anima da dobiju informacije sa internet stranica parlamenata. Ako parlament obezbje uje korisni ko su elje, iskoristi e se najbolje prakse kako bi se unaprijedila njegova iskoristivost.

Održavanje parlamentarnih internet stranica (princip br. 40)

ak i u državama sa ograni enom upotrebom interneta, održavanje i redovno ažuriranje obimne internet stranice parlamenta je vitalan aspekt otvorenosti parlamenta u savremenom, me usobno povezanom svijetu. Parlament e omogu iti dostupnost informacija o radu parlamenta u elektronskom formatu i distribucija informacija preko interneta smatra e se važnim sredstvom komunikacije.

¹¹ Deklaraciju je podržalo više od 140 organizacija iz preko 75 zemalja svijeta, a me u lanicama PMO je i organizacija Centri civilnih inicijativa. Više o sadržaju Delaracije pogledati u prilogu analize <http://otvoreniparlament.rs/wp-content/uploads/2012/02/Deklaracija-o-otvorenosti-parlamenata.pdf> Za kompletnu i ažuriranu listu PMO-a koji su dali svoj doprinos ili dali podršku ciljevima deklaracije, pogledajte: <http://www.openingparliament.org/organizations>.

Olakšavanje dvosmjerne komunikacije (princip br. 44)

Parlament će nastojati da koristi alate interaktivnih tehnologija, kako bi zaštitio mogućnost građana da osiguraju korisne ulazne informacije u vezi sa zakonima i parlamentarnom aktivnošću i da olakšaju komunikaciju sa parlamentarcima ili sa parlamentarnim osobljem.

Navedeni principi će u nastavku analize biti značajna referenca u procjeni kvaliteta institucionalnog i zakonskog okvira i postojećih praksi u provođenju javnih rasprava u Bosni i Hercegovini.

1.1. Vidovi uključenja javnosti u izradi propisa i pozicija javnih rasprava

U Bosni i Hercegovini postoje i pravni okvir nije u dovoljnoj mjeri i nekonzistentan i kvalitetan na in propisao uključivanje javnosti u izradi propisa. Za šarolikost u propisivanju postupka uključivanja javnosti, izgovor ne bi trebala biti složena državna struktura, jer za donošenje propisa ove vrste po svim nivoima, nije bilo formalnih prepreka. Tek donekle ta je materija preciznije obrađena na nivou države i entiteta, dok su niži nivoi vlasti većinu procedura definisali poslovnica/statutima institucija, a preciznijih akata sa smjernicama za vođenje i uostvarenje u javnim raspravama, skoro da i nema.

Prilikom izrade propisa, u Bosni i Hercegovini u opticaju su tri značajna oblika uključivanja javnosti:

1. Konsultacije
2. Javne rasprave
3. Iniciranje amandmana

Konsultacije i javne rasprave su oblici neposrednog uticaja na propis koji je u fazi donošenja, dok se amandmanskim djelovanjem na propis, utiče na posredan način.

1.1.1. Konsultacije

Obaveza konsultovanja javnosti prilikom izrade prednacrt propisa je novost u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine i na nivou države je uvedena 2005. godine nakon što je Parlamentarna Skupština BiH i oslanjaju i se na Deklaraciju o kvaliteti regulative, usvojenu od strane Vijeća ministara BiH i Predsjedništva BiH 2002. godine, usvojila Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine¹². Pravilima konsultovanja u izradi pravnih propisa, usvojenim od strane Vijeća ministara 2006. godine,

¹² Jedinствена pravila pod propisom podrazumijevaju: ustav, sporazum, zakon, poslovnik, odluku, uputstvo, pravilnik i drugi pravni akt.

je preciznije propisan postupak konsultacija u državnim institucijama, a na nivou entiteta sli an akt su donijele i Vlada RS i Vlada FBiH¹³.

Cilj provedbe konsultacija je da osigura da se tijela javne vlasti u što ve oj mjeri usmjere na zadovoljenje potreba gra ana i to uzimanjem istih u obzir u postupku razvijanja i izrade javnih politika i propisa u BiH. Dakle konsultacijama se gra ani kao sudionici izrade propisa uklju uju u najranijem stadiju i ve tada relevantni sudionici, organizacije civilnog društva ne samo da pomažu predlagu a da uvede poboljšanja u javnu politiku, ve svojim argumentima mogu uvjeriti instituciju vlasti da predloženu politiku usvoji. Najnovija Iskustva u izradi propisa i javnih politika pokazuju, da samo ako se s dobrom komunikacijom i saradnjom krene od rane faze i tako nastavi tokom itavog postupka izrade propisa, mogu e je o ekivati visok kvalitet propisa, ali i smanjenu potreba za njegovim naknadnim izmjenama i dopunama.

Pravila konsultovanja sadrže veoma precizne kriterije za procjenu zna aja uticaja propisa na javnost, i kriterije presudne za izbor i na in uklju enja aktera konsultovanja, obavezu izjašnjenja na komentare u esnika javne rasprave i objavu izvještaja o postupku konsultovanja.

Konsultovanja javnosti u procesu izrade propisa je na veoma kvalitetan na in normativno pokrivena sa Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, ali samo na nivou BiH i entiteta, dok ih drugi nivoi vlasti, nisu u dovoljnoj mjeri prihvatili. Razlog za takvo stanje leži u injenici da Pravila sa državnog nivoa ne obavezuju ostale nivoe vlasti nego samo preporu uju njihovu primjenu.

Da za dosljednu primjenu nije dovoljna samo izrada kvalitetnih procedura, vidjelo se iz periodi njih izvještaja o provedbi postoje ih procedura konsultovanja¹⁴ u kojima je navedeno da se pravila konsultovanja provode djelimi no i formalno, te da ih je potrebno na bazi preporuka iz zapažanja unaprje ivati i prilago avati novim okolnostima.

Procedure konsultovanja, propisuju da konsultacije provode isklju ivo organi izvršne vlasti i ni u kom obliku ne obrazlažu vezu sa javnim raspravama kao narednim oblikom uklju enja javnosti, kada se propis razmatra u parlamentima.

¹³ Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine 7.9.2006; Vlada RS je 11.12.2008 donijela Smjernice za postupanje republi kih organa uprave o u eš u javnosti i konsultacijama u izradi zakona.; Vlada FBiH je 4.6.2012.g. donijela Uredbu o pravilima za u eš e zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih propisa i drugih akata
¹⁴ Izvještaj o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH i Izvještaju o a provedbi Pravilaza konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama BiH radi Ministarstvo pravde VM BiH

1.1.2. Javne rasprave

U biti javne rasprave su mehanizam putem kojeg parlamenti dolaze do informacija, stručnih mišljenja, alternativnih stavova u vezi sa propisom u postupku donošenja za koji je procijenjeno da ima poseban značaj za javnost. Stavovi izneseni u javnoj raspravi koriste se za informisanje poslanika /delegata, te predstavnika izvršne vlasti i javnosti, o posljedicama donošenja zakona, za predstavljanje mogućih rješenja, ali prije svega za poboljšanje predloženih propisa.

Zahtjev za provođenje javnih rasprava, stoga dolazi iz parlamenata koji zadužuju razna tijela i institucije da provedu javne rasprave, a mišljenja u sudnika iskoriste pri izradi propisa o kojem će se parlament izjašnjavati. Kao organizatori u BiH mogu biti različite institucije, a na nivou države i entiteta za organizovanje javnih rasprava su nadležne parlamentarne komisije. U praksi resorna ministarstva izvršne vlasti na svim nivoima su nezaobilazni organizatori ili suorganizatori javnih rasprava obzirom da su i najčešći predlagači propisa. U rijetkim prilikama kao organizatori javnih rasprava se pojavljuju ostali ovlašteni predlagači zakona¹⁵, koji takođe nastoje pribaviti mišljenja javnosti o propisu koji su predložili. Na nivou kantona nije propisano ko provodi javnu raspravu, ali u praksi se skoro po pravilu kao organizatori javnih rasprava pojavljuju resorna ministarstva, a u nekim slučajevima kao suorganizatori javnih rasprava pojavljuju se i radna tijela skupština.

Ako posmatramo životni ciklus i formu propisa, javne rasprave su pozicionirane u **srednjoj fazi** izrade propisa i zakonodavnih postupaka i u najvećem broju slučajeva u javnim raspravama se nalazi nacrt propisa. Izuzetak predstavlja državni nivo vlasti gdje se u javnu raspravu upućuju prijedlozi propisa.

Najčešći predmet javnih rasprava su zakoni, budžeti, strategije, ekonomske politike, prostorni planovi, ili drugi akti za koje organi vlasti procijene da bi trebali biti donoseni uz učestvovanje javnosti. Procjena potrebe za javnom raspravom nije potrebna za izmjene Ustava, prostornih planova i budžeta bilo kojeg nivoa vlasti u BiH, jer je već propisana obaveza javnih rasprava pri njihovom donošenju.

Javne rasprave koje organizuju radna tijela održavaju se u zgradama parlamenata, a samo izuzetno su organizovane na nekoj drugoj lokaciji. Ukoliko su u organizovanje javnih rasprava uključena resorna ministarstva javne rasprave su organizovane i u okviru drugih lokacija i institucija

¹⁵ Prijedlog zakona u PDPBiH može podnijeti svaki poslanik, komisije Doma, zajedničke komisije, Dom naroda, kao i Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH, u okviru svojih nadležnosti. U Predstavnički dom PFBiH nacrt zakona može podnijeti svaki poslanik klubovi poslanika i radno tijelo Predstavničkog doma. Nacrt zakona može podnijeti svaki delegat, klubovi konstitutivnih naroda u Domu naroda, radno tijelo Doma naroda, predsjednik i potpredsjednici Federacije, premijer/predsjednik Vlade, skupštine kantona, gradsko i općinsko vijeće. Predlaganje zakona i drugih propisa u NSRS ima pravo narodni poslanik predsjednik Republike i narodni poslanici i najmanje 3000 birača. Nacrt zakona u kantonima može podnijeti svaki poslanik, radno tijelo Skupštine ili Vlada, općinska i gradska vijeća.

1.1.3. Iniciranje amandmana

Faza podnošenja amandmana je posljednja mogućnost da akteri civilnog društva uti u na propise koje donosi vlast. Iako ne mogu podnositi amandmane na prijedlog zakona, akteri civilnoga društva mogu vršiti uticaj na poslanike koji podržavaju njihova nastojanja i od njih tražiti da podnesu amandmane na prijedlog zakona u skladu sa njihovim zahtjevima iznešenim i neprihvaćenim tokom javne rasprave. Kao što se vidi, posrednim amandmanskim djelovanjima iniciranim od civilnog sektora, moguće je nadoknaditi ono što se propustilo u periodu konsultovanja i uticaja na propis u fazi javne rasprave, ali ne treba zaboraviti da su i ovi procesi limitirani uglavnom voljom i isprepletenim stranama i interesima, zbog čega nisu najpogodniji mehanizam djelovanja za civilni sektor.

ZNAČAJ JAVNIH RASPRAVA, INSTITUCIONALNI I PRAVNI OKVIR NJIHOVOG PROVOĐENJA

1.2. Značaj javnih rasprava

Javne rasprave kao jedan od mehanizama koji obezbjeđuje transparentnost rada zakonodavne i izvršne vlasti, koji povećava demokratsko učestvovanje građana i njihovih predstavnika u postupku formulisanja i donošenja propisa, ima dužu tradiciju u Bosni i Hercegovini, ali pravi svoj smisao za iznošenje različitih stajališta su dobile nakon uspostave višepartijskog političkog uređenja u BiH.

Rasprostranjeno je vjerovanje da praksa organizovanja javnih rasprava ima velik značaj u borbi protiv korupcije jer omogućava poznavateljima određene materije da ukažu na problematiku odredbe ili odredbe kojima se favorizuju interesi pojedinaca ili grupa na štetu javnog interesa.

Sa druge strane javne rasprave zbog nepostojanja zakona o lobiranju, mogu poslužiti i za posredno lobiranje pojedinih učesnika javne rasprave za donošenje propisa kojim bi se određene interesne grupe favorizovale¹⁶. Ta činjenica je do donošenja zakona o lobiranju u Bosni i Hercegovini, zatijevati maksimalnu transparentnost u radu javnih organa i stalnu potrebu izjašnjenja svih aktera javnih rasprava u čije ime i sa kojim motivima govore kada iznose stavove tokom javne rasprave.

Prethodne konstatacije ukazuju na činjenicu da javne rasprave i akteri procesa mogu imati veliku ulogu u kreiranju i odlučivanju u kojoj formi će propisi biti usvojeni. Ipak zbog univerzalnih vrijednosti i koristi koje bi trebale da donose dobre i funkcionalne javne rasprave, u nastavku analize će se pokušati dati odgovore, da li su javne rasprave u BiH zaista bile korisne za sve aktere i društvo u cjelini, i da li su kroz njihovo provođenje postignute slijedeće univerzalne demokratske vrijednosti:

- Edukovanjem se građanstvu omogućava njihovo uključivanje u zakonodavni proces na djelotvorniji način.
- Sudjelovanje građana daje legitimitet zakonodavnom procesu i odlukama parlamenta.
- Javnost predstavlja bitan izvor normi, vrijednosti i znanja koje, kada je na kvalitetan način prikupljeno, može proizvesti alternative zakonskim prijedlozima.
- Alternative do kojih se dolazi tokom rasprava mogu utjecati na ishod, u smislu donošenja boljih zakona, jer će se uvrstiti znanja građana (tehničko, lokalno, društveno, privredno) i privući spektar zainteresovanih strana.

¹⁶ U Bosni i Hercegovini ne postoji zakon o lobiranju

- Uključivanje građana u procese odlučivanja jednako je ovlaštenju građana, u smislu da mogu praviti izbor na temelju informacija i tražiti odgovornost od institucija koje ih predstavljaju.
- Građani koji se osjećaju poštovanim, zauzvrat će poštovati svoje institucije, koje uvažavaju njihove stavove.
- Javno sudjelovanje građana koje omogućava određeni oblik dijaloga, može pomoći smanjenju napetosti među različitim interesnim grupama.
- Ako se pravilno planira, javna rasprava može ići u prilog transformaciji kulture teokratije u kulturu saradnje između građana i parlamenta, uz otvoren i direktan dijalog u središtu.

1.3. Institucionalni okvir

Bosna i Hercegovina nema u potpunosti izgrađen institucionalni okvir kojim će biti uređeni odnosi i na in saradnje civilnog društva sa vladinim sektorom. Istina između Vijeća ministara BiH i mreže nevladinih organizacija je 2007. godine potpisan „Sporazum o saradnji između Vijeća ministara i nevladinog sektora u BiH“¹⁷ kojim se nastojalo pomoći izgradnji odnosa između vladinog i nevladinog sektora, te saradnja u biti lakšom i odgovornijom.

Sporazum je imao znakovite ambicije da saradnju i odnose izgradi u tri pravca i da :

- obaveže Vijeće ministara da civilno društvo više uključuje u procese utvrđivanja javnih politika i konsultacije
- obaveže državu da jedan dio sredstva usmjeri za potrebe NVO-a
- obaveže nevladin sektor da djeluje u skladu sa zakonskim propisima i uspostavi standarde i principe koji garantuju kvalitet njihovog djelovanja

Sporazumom je predviđeno da se uspostavi, pri Vijeću ministara i Ured za saradnju sa NVO sektorom koji bi bio nadležan za provođenje Sporazuma. Ured za saradnju sa nevladinim sektorom ni nakon 7 godina od potpisivanja Sporazuma nije formiran ni na državnom ni na bilo kojem nivou vlasti, a dio nadležnosti Ureda planirane Sporazumom, obavlja odjel „Civilno društvo“ pri Ministarstvu pravde. Istim dokumentom planirano je donošenje „Strategije stravaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog sektora“, zatim „Kodeksa dobre uprave“ i formiranje Komisija za nevladin sektor pri Vijeću ministara u kojoj bi participirali predstavnici civilnog društva. Međutim, i ove obaveze Sporazuma takođe nisu realizovane.

¹⁷ Potpisivanje Sporazuma je rezultat zagovaranja kampanje vođene od strane 300 nevladinih organizacija uključenih u mrežu „Raditi i uspjeti zajedno“

Iz svega prethodnog priozilazi da je u institucionalnom pogledu u Bosni i Hercegovini došlo do zastoja u razvoju, kako institucija neophodnih za organizovanje saradnje između vlada i nevladinih organizacija, tako i do zastoja u izradi pratećih dokumenata koji bi definisali uključivanje civilnog društva u kreiranje javnih politika i propisa. Imaju u vidu da je Sporazum usklađen sa dokumentom Vijeća Evrope „Osnovni principi o statusu nevladinih organizacija i Memorandum obrazloženja“, zaključujemo da nerealizacijom Sporazuma, Bosna i Hercegovina u najvećoj mjeri nije ispoštovala ni ranije prihvaćene principe. Štetne posljedice u razvoju partnerstva i dobrih odnosa su obostrane, ali ovom prilikom vrijedi ista i one koje se odnose na samoodrživost civilnog sektora i one koje se odnose na participatornu ulogu civilnog sektora osobito u fazi javnih rasprava.

1.4. Pravni okvir i zakonodavni postupak donošenja propisa

1.4.1. Pravni okvir

Javne rasprave u Bosni i Hercegovini nisu definisane ni Ustavom kao najvišim pravnim aktom na bilo kojem nivou vlasti, niti zakonom, tako da ne postoji jasna zakonska obaveza provođenja javnih rasprava u bilo kojoj fazi zakonodavnog procesa.

Javne rasprave nisu propisane ni u aktima vlada, iako su one najčešće i predlagači i propisi koje usvajaju zakonodavna tijela. Pošto su vlade i resorna ministarstva izvorište većine zakona i ostalih propisa, na nivou države i entiteta, u ovim institucijama su definisane detaljne procedure konsultovanja javnosti¹⁸ u izradi propisa, ali ne i procedure javne rasprave. Izvjesnu zabunu u javnosti je prozvelo donošenje propisa o konsultacijama jer nakon njihovog donošenja, ne postoji dovoljno jasno razumijevanje pri upotrebi termina javne konsultacije, javne rasprave i javna svjedočenja. U kontaktima sa akterima sva tri oblika u postojanju, često se iznose pogrešna razmišljanja po kojima su normama konsultacija, normirane i javne rasprave. Zato ćemo napomenuti još jednom da su konsultacije obaveza koju provodi izvršna vlast, a javne rasprave proceduralna obaveza koju provodi zakonodavna vlast.

Tek analiza poslovnika zakonodavnih institucija je pokazala da su svi nivoi zakonodavne vlasti u većem ili manjem obimu i na različite načine propisali procedure javnih rasprava, i time na različite načine omogućile uključivanje javnosti u proces donošenja zakona i drugih akata. Međunarodna zajednica je svojim naporima i programima jačanja javne uprave, doprinijela da se postigne relativno visoka harmonizacija propisa naročito na kantonalnom

¹⁸ Vijeće Ministara je 7.9.2006. godine usvojilo Pravila za konsultaciju izradi pravnih propisa Vlada RS je 11.12.2008 donijela Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o uključivanju javnosti i konsultacijama u izradi zakona. Vlada FBiH je 4.6.2012.g. donijela Uredbu o pravilima za uključivanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih propisa i drugih akata

nivou¹⁹, ali ipak, svaki nivo vlasti je zadržao specifičnosti koje građanima ne omogućavaju lako i jednostavno uključivanje u javne rasprave

Pošto ni jedan nivo vlasti nije drugim propisom razradio i detaljnije propisao postupak provođenja javnih rasprava u nastavku ćemo dati prikaz svih dostupnih poslovnika odredbi²⁰ po institucijama zakonodavne i izvršne vlasti. Odredbe se odnose na javne rasprave o zakonima i obaveze koje se odnose na provođenje javnih rasprava prilikom izmjene Ustava, donošenja planskih dokumenata i Budžeta.

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BIH- PREDSTAVNIČKI DOM
Poslovníkom Predstavničkog doma Parlamentarne Skupštine BiH u Odjeljku D- Stalne komisije doma definisana je nadležnost provođenja javne rasprave. Član 41. (Ustavnopravna komisija) (1) Ustavnopravna komisija: a) prati provođenje Ustava BiH; b) razmatra pitanja značajna za ustavni poredak Bosne i Hercegovine i daje inicijativu za amandmane na Ustav BiH; c) ispituje i dostavlja Domu mišljenja o prijedlozima za amandmane na Ustav BiH; d) kada Dom ocijeni potrebnim, provodi javnu raspravu o prijedlozima amandmana na Ustav BiH ili prijedlozima zakona, te obavještava Dom o rezultatima javne rasprave; Poslovníkom Predstavničkog doma Parlamentarne Skupštine BiH u Odjeljku J.E Osnovni zakonodavni postupak – postupak u nadležnoj komisiji- druga faza Član 114. (Javna rasprava) (1) Prije stupanja u postupak iz člana 110. ovog poslovnika, komisija može odlučiti da otvori javnu raspravu o predloženom zakonu koja bi uključivala zainteresirana tijela, stručne institucije i pojedince. (2) Javna rasprava neće trajati duže od 15 dana. U slučaju da se javna rasprava provede, rok utvrđen članom 111. ovog poslovnika produžava se za 15 dana. Član 115. (Mišljenja učesnika javne rasprave) Pozvani pojedinci i predstavnici tijela i institucija iznose svoje mišljenje o pitanjima u vezi s predloženim zakonom, ako to komisija bude tražila. Nakon završene rasprave, zaključkom komisije, oni mogu priložiti tražene radove i druge materijale podnesene tokom saslušanja. Član 116. (Rezultati javne rasprave) Komisija uključuje u svoj izvještaj zaključke i rezultate javnog saslušanja i u aneksu prilaže radove i

¹⁹ 2003. godine je nakon programa obuke OSCE-a, izvršena izmjena i dopuna većine poslovnika kantonalnih skupština i to je tek jedan u nizu projekata sa ciljem harmonizacije propisa i procedura u javnim institucijama

²⁰ Poslovničke odredbe su preuzete iz dokumenata koji su bili dostupni na internetu i koji nisu predstavljali posljednje prečišćene verzije

materijale podnesene tokom saslušanja. Ako postoji, prilaže se i transkript saslušanja.“.

Poslovníkom Predstavničkog doma Parlamentarne Skupštine BiH u Odjeljku j. – Budžet i izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH, posredno su definisane i javne rasprave u vezi ovog akta

Član 128.

(Budžet)

(1) Predsjedništvo BiH, na preporuku Vijeća ministara BiH, podnosi PSBiH, prije 15. oktobra tekuće godine, prijedlog zakona koji sadrži budžet institucija BiH za sljedeću godinu (u daljnjem tekstu: budžet).

(2) Prijedlog zakona koji sadrži budžet za sljedeću godinu prvo razmatra Predstavnički dom. Nakon usvajanja, Predstavnički dom dostavlja prijedlog zakona s budžetom Domu najkasnije do 15. novembra tekuće godine.

(3) Prilikom donošenja budžeta primjenjuju se odredbe koje reguliraju osnovni zakonodavni postupak. Međutim, Kolegij skraćuje rokove i preduzima sve druge potrebne mjere za donošenje budžeta ili, po potrebi, izmjene i dopune budžeta najkasnije do 15. decembra tekuće godine.

(4) Do donošenja zakona o budžetu poštuju se rokovi iz st. (1), (2) i (3) ovog člana.

Poslovníkom Predstavničkog doma Parlamentarne Skupštine BiH u Odjeljku L. – Amandmani na Ustav BiH, definisane su i javne rasprave

Član 134.

(Javna rasprava)

(1) Amandmani na Ustav BiH stavljaju se na javnu raspravu.

(2) Ustavna pravna komisija provodi javnu raspravu i o njoj izvještava Dom, ne prije isteka 30 dana nakon što su ustavni amandmani predloženi.

(3) Trajanje javne rasprave ne može biti kraće od 15 dana.“.

PARLAMENTARNA SKUPŠTINE BIH- DOM NARODA

Član 108.

(Proširena rasprava)

(1) Prije početka postupka iz člana 104.(1) ovog poslovnika, komisija može samostalno odlučiti da otvori proširenu raspravu o predloženom zakonu koja bi uključivala zainteresirana tijela, stručne institucije i pojedince.

(2) Proširena rasprava neće trajati duže od 15 dana. U slučaju da se proširena rasprava provede, rok utvrđen članom 105. (1) i (2) ovog poslovnika produžava se za 15 dana.

Član 109.

(Mišljenje učesnika proširene rasprave)

Pozvani pojedinci i predstavnici tijela i institucija iznose svoja mišljenja o pitanjima u vezi s predloženim zakonom. Na zahtjev komisije, oni svoja mišljenja izražavaju usmeno ili u pisanoj formi, te prilažu stručne radove i druge materijale.

Član 110.

(Rezultati proširene rasprave)

U svoj izvještaj komisija uvrštava zaključke i rezultate proširene rasprave, a u dodatku može priložiti radove i materijale podnesene tokom proširene rasprave. Ako postoji, prilaže se i transkript proširene rasprave.“.

Poslovníkom Doma naroda Skupštine BiH u Odjeljku K. – Amandmani na Ustav BiH, definisane su i javne rasprave:

„Član 129.

(Javna rasprava)

Amandmani na Ustav BiH stavljaju se na javnu raspravu, na način kako zaključkom odluči Dom. Zaključkom se određuje nadležna komisija koja provodi javnu raspravu i određuje rok u kojem ona treba biti obavljena.“

VIJEĆE MINISTARA

Član 31.

Pribavljanje mišljenja za predložene materijale

1. U pripremi nacrti i prijedloga zakona i prijedloga odluka, uputstava, zaključaka, rješenja i drugih normativnih akata obrađivač, prije dostavljanja Vijeću ministara, obavezno usklađuje njihov tekst odnosno pribavlja mišljenja od:

- Ureda za zakonodavstvo u pogledu njihove usaglašenosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine i zakonima Bosne i Hercegovine i metodološkim jedinstvom u izradi propisa;
- Ministarstva pravde u pogledu pitanja koja se odnose na sankcije, organizaciju i funkcionisanje organa uprave Bosne i Hercegovine i njihove međusobne odnose i na pravilnike o unutrašnjoj organizaciji ministarstava, upravnih organizacija i drugih organa uprave Bosne i Hercegovine;
- Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice u pogledu usklađenosti sa propisima o ostvarivanju građanskih prava i sloboda i osnovnih sloboda međunarodnog humanitarnog prava;
- Ministarstva vanjskih poslova u postupku pokretanja, zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora;
- Ministarstva finansija i trezora u pogledu finansijskih sredstava ako sprovođenje zakona, odnosno drugog propisa zahtijeva obezbjeđenje finansijskih sredstava i na programe rada ministarstava, upravnih organizacija i drugih organa uprave Bosne i Hercegovine o finansijskom aspektu programa;
- Direkcije za evropske integracije u vezi sa usklađivanjem legislative Bosne i Hercegovine sa direktivama "Bijele knjige Pripreme pridruženih zemalja Centralne i Istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije" i procedurama zadovoljavanja zahtjeva relevantne direktive.

2. Propisi iz stava 1. ovog člana treba da sadrže i odgovarajuće obrazloženje i izjašnjenje obrađivača povodom mišljenja ministarstava iz stava 1. ovog člana, Ureda za zakonodavstvo i Direkcije za evropske integracije.

U prilogu propisa dostavljaju se i mišljenja ministarstava, Ureda za zakonodavstvo i Direkcije za evropske integracije.

3. Kada su u pitanju materijali iz nadležnosti Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstva civilnih poslova, Ministarstva pravde i Ministarstva sigurnosti, prije razmatranja na sjednici Vijeća ministara, obavezno se ti materijali prethodno raspravljaju na sjednici Odbora za unutrašnju politiku.

4. Kada su u pitanju materijali iz nadležnosti Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstva finansija i trezora i Ministarstva komunikacija i prometa, prije razmatranja na sjednici Vijeća ministara, obavezno se ti materijali prethodno raspravljaju na sjednici Odbora za ekonomiju.

5. Kada su u pitanju drugi materijali koje razmatra ili usvaja Vijeće ministara, obrađivač je dužan pribaviti mišljenje odgovarajućeg ministarstva i drugih institucija i organa Bosne i Hercegovine u pogledu dobijanja podrške o opravdanosti materijala, te iskazati finansijska sredstva za izradu materijala i realizaciju predloženih i utvrđenih zaključaka i mjera.

PARLAMENTARNA SKUPŠTINE FBIH- PREDSTAVNIČKI DOM

e) Javna rasprava o nacrtu zakona, drugog propisa ili opšteg akta

Član 173.

Kada Predstavnički dom prihvati nacrt zakona, može odlučiti, ako je riječ o pitanjima koja su posebno značajna za Federaciju i kada ocijeni da je neophodno da se izvrši najšira rasprava zainteresovanih organa, naučnih i stručnih institucija i građana, da nacrt zakona ili pojedino pitanje iz nacrta zakona stavi na javnu raspravu.

Predstavnički dom može donijeti odluku iz prethodnog stava i na inicijativu ovlašćenog predlagača zakona ili klubova poslanika.

Član 174.

Ako odluči da nacrt zakona ili pojedino pitanje iz tog nacrta stavi na javnu raspravu, Predstavnički dom zaključkom:

- određuje način objavljivanja nacrta zakona ili pojedinog pitanja iz nacrta;
- određuje radno tijelo Predstavničkog doma koje će organizovati i voditi javnu raspravu;
- utvrđuje obim i nivo javne rasprave;
- utvrđuje potrebna finansijska sredstva i izvore sredstava za organizovanje i provođenje javne rasprave;
- utvrđuje rok u kome treba da se sprovede javna rasprava;
- utvrđuje način prikupljanja i sređivanja mišljenja i prijedloga iz javne rasprave.

Član 175.

O rezultatima javne rasprave o nacrtu zakona radno tijelo Predstavničkog doma podnosi izvještaj Predstavničkom domu.

Izvještaj radnog tijela sadrži rezultate javne rasprave sa iznesenim prijedlozima i mišljenjima o pojedinim pitanjima.

Izvještaj se dostavlja predlagaču akta i poslanicima u Predstavničkom domu.

Predlagač zakona dužan je da u pripremi prijedloga zakona uzme u obzir prijedloge i mišljenja sadržane u izvještaju radnog tijela o rezultatima javne rasprave, kao i da obrazloži razloge zbog kojih nije prihvatio pojedine prijedloge i mišljenja koji su izneseni u javnoj raspravi.

Član 176.

Ako je radno tijelo koje podnosi izvještaj o rezultatima javne rasprave istovremeno i predlagač zakona, može zajedno sa izvještajem dostaviti prijedlog zakona.

Ako je Predstavničkom domu dostavljen i prijedlog zakona koji je pripremljen na osnovu rezultata javne rasprave, Predstavnički dom na istoj sjednici razmatra izvještaj o rezultatima javne rasprave i prijedlog zakona.

Član 177.

Odredbe ovog Poslovnika koje se odnose na javnu raspravu o nacrtu zakona shodno se primjenjuju i na javnu raspravu o nacrtima drugih propisa ili opštih akata u Predstavničkom domu.

U okviru poglavlja 3. Poslovnika koji se odnosi na Odredbe o postupku za donošenje drugih akata Predstavničkog doma

a) Donošenje budžeta Federacije i završnog računa budžeta Federacije

Član 204.

Nacrt, odnosno prijedlog budžeta i završnog računa budžeta Federacije utvrđuje Vlada Federacije na prijedlog premijera i, sa obrazloženjem i potrebnom dokumentacijom, dostavlja ih predsjedavajućem Predstavničkog doma.

Član 205.

U postupku za donošenje akata iz prethodnog člana shodno se primjenjuju odredbe ovog Poslovnika o postupku za donošenje zakona.

4. Postupak za promjenu Ustava Federacije

Član 222.

Amandman na Ustav Federacije može se zaključkom staviti na javnu raspravu.

O provođenju javne rasprave stara se Ustavna komisija, o čemu podnosi izvještaj Predstavničkom domu.

Rok trajanja javne rasprave ne može biti kraći od dvije sedmice.

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA FBiH- DOM NARODA

e) Javna rasprava o nacrtu zakona, drugom propisu ili općem aktu

Član 165.

Kada je programom rada Doma naroda predviđeno ili kad Dom naroda prihvati nacrt zakona može odlučiti, ako je riječ o pitanjima koja su posebno značajna za građane, privredna društva i druga pravna lica, kantone, gradove, općine, Federaciju i kada je neophodno da se izvrši najšira rasprava zainteresiranih organa i organizacija, naučnih i stručnih institucija i građana, Dom naroda može odlučiti da nacrt zakona ili pojedino pitanje iz tog nacrta stavi na javnu raspravu.

Dom naroda može donijeti odluku iz prethodnog stava i na inicijativu ovlaštenog predlagača zakona ili Kluba bošnjačkih delegata, Kluba hrvatskih delegata i Kluba srpskih delegata.

Član 166.

Ako odluči da nacrt zakona ili pojedino pitanje iz tog nacrta stavi na javnu raspravu, Dom naroda zaključkom:

- određuje način objavljivanja nacrta zakona ili pojedinog pitanja iz nacrta;
- određuje radno tijelo Doma naroda koje će organizirati i voditi javnu raspravu;
- utvrđuje obim i nivo javne rasprave;
- utvrđuje potrebna finansijska sredstva i izvore sredstva za organizovanje i provođenje javne rasprave;
- utvrđuje rok u kome treba da se provede javna rasprava;
- utvrđuje način prikupljanja i sređivanja mišljenja i prijedloga iz javne rasprave.

Član 167.

U oblikovanju i provođenju javne rasprave o nacrtu zakona, radno tijelo Doma naroda sarađuje s odnosnim radnim tijelom Predstavničkog doma i tijelima političkih stranaka, privrednim društvima, ustanovama i drugim organizacijama i zajednicama, te naučnim i stručnim ustanovama i nadležnim tijelima kantona.

Član 168.

O rezultatima javne rasprave o nacrtu zakona radno tijelo podnosi izvještaj Domu naroda.

Izvještaj radnog tijela koje je zaduženo za vođenje javne rasprave sadrži rezultate javne rasprave sa prijedlogom iznesenih mišljenja i prijedloga o pojedinim pitanjima.

Izvještaj radnog tijela dostavlja se predlagaču zakona sa zaključkom Doma naroda o stavovima o izvještaju radnog tijela Doma naroda.

Predlagač zakona je dužan da u pripremi prijedloga zakona uzme u obzir prijedloge i mišljenja sadržana u izvještaju radnog tijela Doma naroda o rezultatima javne rasprave, kao i da obrazloži razloge zbog kojih nije prihvatio pojedine prijedloge i mišljenja koja su iznesena u javnoj raspravi.

Član 169.

Ako je radno tijelo Doma naroda koje podnosi izvještaj o rezultatima javne rasprave istovremeno i predlagač zakona, može zajedno sa izvještajem dostaviti prijedlog zakona.

Ako je Domu naroda dostavljen i prijedlog zakona koji je pripremljen na osnovu rezultata javne rasprave, Dom naroda na istoj sjednici razmatra izvještaj o rezultatima javne rasprave i prijedlogu zakona.

Član 170

Odredbe ovog poslovnika koje se odnose na javnu raspravu o nacrtu zakona shodno se primjenjuju i na javnu raspravu o nacrtima drugih propisa ili općih akata u Domu naroda.

4. Postupak za promjenu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

Član 217.

Amandmane na Ustav Federacije može predlagati predsjednik Federacije, uz saglasnost sa potpredsjednicima Federacije, Vlada Federacije i većina bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata u Domu naroda, u skladu sa Ustavom Federacije i ovim poslovníkom.

Član 218.

Amandman na Ustav Federacije podnosi se pismeno sa obrazloženjem predsjedavajućem i potpredsjedavajućim oba doma Parlamenta Federacije.

Predsjedavajući Doma naroda amandman na Ustav Federacije dostavlja delegatima u Domu naroda, Komisiji za ustavna pitanja, kao i predsjedniku Federacije, potpredsjednicima Federacije i Vladi Federacije radi davanja mišljenja ako oni nisu predlađaći.

Član 219.

Pravo inicijative za promjenu Ustava Federacije ima svaki delegat u Domu naroda. Inicijativa se podnosi pismeno sa obrazloženjem predsjedavajućem Doma naroda.

Član 220.

O inicijativi za promjenu Ustava Federacije Dom naroda odlučuje većinom glasova od ukupnog broja delegata u Domu naroda.

Inicijativu za promjenu Ustava Federacije koja je dobila potrebnu većinu obrađuje Komisija za ustavna pitanja i podnosi je Domu naroda.

Prijedlog Komisije za ustavna pitanja koji je podržan na sjednici Doma naroda većinom glasova od ukupnog broja delegata, Dom naroda zaključkom stavlja na javnu raspravu i utvrđuje obim i rok trajanja javne rasprave koji ne može biti kraći od dvije sedmice.

O provođenju javne rasprave stara se Komisija za ustavna pitanja o čemu Domu naroda podnosi izvještaj.

Član 221.

Predloženi amandman na Ustav Federacije neće se konačno razmatrati u Domu naroda prije isteka roka od dvije sedmice nakon što je prvi put bio podnesen.

Član 222.

Predloženi amandman na Ustav Federacije usvaja se u Domu naroda prostom većinom, uključujući većinu bošnjačkih, većinu hrvatskih i većinu srpskih delegata.

Akt o proglašenju promjene Ustava Federacije donosi Dom naroda većinom glasova delegata u Domu naroda na istoj sjednici na kojoj je promjena Ustava Federacije usvojena.

Član 223.

Amandmanom na Ustav Federacije ne može se ukinuti niti umanjiti bilo koje od ljudskih prava i sloboda utvrđenih u Poglavlju II.A. 1. do 7. Ustava Federacije, niti promijeniti član VIII. 2. Ustava Federacije.

Član 224.

Amandman na Ustav Federacije kojeg je Dom naroda usvojio nakon njegovog usvajanja u Predstavničkom domu stupa na snagu u ponoć onog dana kada ga usvoji Dom naroda.

Amandman na Ustav Federacije koji je Dom naroda usvojio prije nego što je usvojen u Predstavničkom domu stupa na snagu kako je utvrđeno u odluci Predstavničkog doma.

3. Odredbe o postupku za donošenje drugih akata

a) Donošenje budžeta Federacije i završnog računa budžeta Federacije

Član 201.

Nacrt odnosno prijedlog budžeta i završnog računa budžeta Federacije, utvrđuje Vlada Federacije na prijedlog premijera/predsjednika Vlade i sa obrazloženjem i potrebnom dokumentacijom dostavlja ih predsjedavajućem Doma naroda.

Član 202.

U postupku za donošenje akata iz člana 201. ovog poslovnika shodno se primjenjuju odredbe ovog poslovnika o postupku za donošenje zakona, osim odredaba o rokovima koji se utvrđuju programom rada ili posebnom odlukom Doma naroda, odnosno zakonom.

VLADA FBIH

Poslovníkom nije definiran postupak vođenja javne rasprave

Vlada je posebnim aktom detaljno propisala postupak konsultacija, ali ne i postupak vođenja javnih rasprava

NARODNA SKUPŠTINA RS

г) Јавна расправа о нацрту закона

Члан 204.

Послије усвајања нацрта закона, Народна скупштина може одлучити да се нацрт стави на јавну расправу, ако се законом уређују питања која су од посебног значаја за грађане и ако је неопходно да се консултују органи, организације, научне и стручне институције и заинтересовани грађани.

Народна скупштина може закључком наложити надлежном радном тијелу да о нацрту закона организује јавно саслушање или стручну расправу. Закључком којим се налаже организовање јавног саслушања или стручне расправе одредиће се рок у којем се саслушање, односно расправа треба одржати.

Члан 205.

Народна скупштина доноси закључак којим се нацрт закона ставља на јавну расправу и одређује рок до 90 дана у коме треба да се спроведе јавна расправа.

Закључак се објављује у дневним новинама или јавном РТВ сервису.

Нацрт закона, уз закључак из става 1. овог члана, објављује се на интернет страници Народне скупштине.

Члан 206.

Извјештај о резултатима јавне расправе доставља се Народној скупштини уз приједлог закона.

Извјештај из претходног става садржи мишљења и приједлоге изнесене у јавној расправи.

Члан 207.

Након протекла рока од шест мјесеци од усвајања нацрта закона у Народној скупштини, исти се не може поднијети у форми приједлога закона на разматрање, већ се сматра да је предлагач од истог одустао.

4. Поступак за доношење других аката

Члан 224.

Доношење просторног плана, буџета, економске политике и стратегије покреће се подношењем нацрта ових аката.

Члан 225.

Нацрт просторног плана, буџета, економске политике и стратегије, с образложењем и потребном документацијом, подноси се предсједнику Народне скупштине.

Нацрт просторног плана обавезно се упућује на јавну расправу.

VIJEĆE NARODA RS

Poslovnik ne sadrži norme o javnim raspravama

VLADA RS

Vlada je posebnim aktom detaljno propisala postupak konsultacija , a u okviru odjeljka V Sjednice Vlade nalaze se članovi koji tretiraju postupak konsultacija i i javnih rasprava

V – SJEDNICE VLADE

„Члан 32.

(1) Након прихватања (усвајања) материјала на одборима, предлагач материјал доставља Влади преко Генералног секретаријата, који оцјењује да ли је он припремљен према овом пословнику, односно достављен у облику у коме треба донијети закон, односно други пропис или општи акт.

(2) Предлагач је дужан да Генералном секретаријату достави материјал који је усклађен са примједбама прибављених мишљења и извјештаја о проведеним консултацијама и учешћу јавности, у складу са Смјерницама за поступање републичких органа управе о учешћу јавности и консултацијама у изради закона (удаљем тексту: Смјернице).

(3) Материјал мора бити језички и стилски уређен.

(4) Материјали који нису сачињени у облику и на начин како је прописан овим пословником, не уврштавају се у дневни ред и враћају се предлагачу на дораду.

.....

Члан 38.

(1) Приједлог закона мора бити образложен у складу са чланом 37. овог пословника, уз навођење разлика у рјешењима садржаним у приједлогу закона у односу на нацрт, разлога због којих су настале те разлике, приједлоге и мишљења на нацрт закона које предлагач није усвојио и разлоге због којих их није усвојио.

Ако је о нацрту закона спроведена јавна расправа, извјештај о резултатима јавне расправе доставља се Народној скупштини уз приједлог закона.“

SKUPŠTINA KANTONA SARAJEVO

Javna diskusija o nacrtu zakona, drugog propisa ili općeg akta

Члан 141.

U cilju očitovanja i davanja mišljenja i sugestija kantonalnih organa uprave, javnih preduzeća i ustanova, lokalne samouprave i javnosti Kantona u cjelini, o nacrtu zakona koji Skupština utvrdi, provodi se javna rasprava.

Obavezni sudionici javne rasprave su kantonalni organi uprave i jedinice lokalne samouprave, te kantonalne ustanove i javna preduzeća na koja se nacrt zakona neposredno odnosi, odnosno koja su određena zaključkom o otvaranju javne rasprave.

Члан 142.

Zaključak o otvaranju javne rasprave sadrži odredbe o subjektima koji će organizovati i provesti raspravu, obimu rasprave, kao i načinu finansiranja i roku za njeno provođenje. Rok za provođenje javne rasprave je najmanje trideset dana. Izuzetno, Skupština može odrediti kraći rok javne rasprave. Rok za provođenje javne rasprave teče od dana dostave nacrtu zakona obaveznim sudionicima javne rasprave. Tokom javne rasprave, nadležno radno tijelo Skupštine učestvuje u javnom pretresu koje organizuje predlagač. O rezultatima javne rasprave Skupštini se podnosi izvještaj koji sadrži primjedbe, prijedloge i mišljenja.

Član 143.

Predlagač zakona dužan je da prilikom izrade prijedloga zakona uzme u obzir primjedbe, prijedloge i mišljenja sadržana u izvještaju o javnoj raspravi, kao i da obrazloži razloge zbog kojih nije pojedine primjedbe, prijedloge ili mišljenja uvrstio u prijedlog zakona.

Izuzetno, ako je radno tijelo koje podnosi izvještaj o rezultatima javne rasprave istovremeno i predlagač zakona, može zajedno sa izvještajem dostaviti prijedlog zakona, a Skupština će na istoj sjednici razmatrati izvještaj i prijedlog zakona.

Član 144.

Odredbe ovog poslovnika koje se odnose na javnu raspravu o nacrtu zakona, shodno se primjenjuju i na javnu raspravu o nacrtima drugih propisa ili općih akata Skupštine.

Postupak za promjenu Ustava Kantona

Član 183.

Promjenu Ustava Kantona može inicirati svaki poslanik/zastupnik.

O inicijativi za promjenu Ustava Kantona odlučuje Skupština većinom glasova. Ukoliko Skupština prihvati inicijativu, ista se dostavlja Vladi i utvrđuje rok za izradu amandmana.

Član 184.

Promjene Ustava Kantona vrše se putem amandmana.

Amandman na Ustav Kantona mogu podnijeti klubovi poslanika/zastupnika, klubovi naroda, većina poslanika/zastupnika u Skupštini i Vlada.

Amandman iz prethodnog stava podnosi se pismeno i sa obrazloženjem predsjedavajućem Skupštine, koji ga dostavlja na mišljenje poslanicima/zastupnicima, Komisiji za ustavna pitanja i Vladi.

Član 185.

Amandman na Ustav Kantona može se zaključkom staviti na javnu raspravu.

O sprovođenju javne rasprave stara se Ustavna komisija, o čemu podnosi izvještaj Skupštini.

Član 186.

Da bi Skupština razmatrala predložene amandmane, mora proteći rok od najmanje 14 dana od dana kada su oni podneseni.

Član 187.

Predloženi amandman na Ustav Kantona usvaja se dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja poslanika/zastupnika u Skupštini.

Odluku o proglašenju amandmana donosi Skupština. Amandmani stupaju na snagu u ponoć onog dana kada ih usvoji Skupština.

Član 188.

Ukoliko Skupština Kantona odbije predloženi amandman, isti amandman ne može se predložiti prije isteka roka od šest mjeseci.

Donošenje budžeta Kantona i usvajanje izvještaja o izvršenju budžeta

Član 165.

Nacrt, odnosno Prijedlog budžeta, Zakona o izvršenju budžeta i izvještaj o izvršenju budžeta

utvrđuje Vlada i dostavlja ih Skupštini, sa obrazloženjem i potrebnom dokumentacijom.

Član 166.

U postupku za donošenje akta iz prethodnog stava shodno se primjenjuju odredbe Zakona o proračunima/budžetima Federacije Bosne i Hercegovine, Zakona o budžetu Kantona Sarajevo, kao i ovog poslovnika, uključujući rokove propisane ovim zakonima.

Donošenje planskih dokumenata i prostornog plana Kantona

Član 167.

Nacrt, odnosno prijedlog planskih dokumenata Kantona i prostornog plana Kantona utvrđuje Vlada i dostavlja ih sa obrazloženjem i potrebnom dokumentacijom predsjedavajućem Skupštine, odnosno Kolegiju Skupštine.

Rokovi za utvrđivanje i razmatranje nacrta, odnosno prijedloga planskih dokumenata Kantona utvrđuju se posebnom odlukom Skupštine, na prijedlog Vlade.

Član 168.

U postupku za donošenje planskih dokumenata Kantona i prostornog plana Kantona shodno se primjenjuju odredbe ovog poslovnika o postupku za donošenje zakona, ako poslovníkom nije drugačije određeno.

VLADA KANTONA SARAJEVO

Poslovníkom nije regulirano vođenje javnih rasprava

SKUPŠTINA TUZLANSKOG KANTONA

d) Javna rasprava o nacrtu zakona, drugog propisa ili općeg akta

Član 128.

Kada Skupština ocijeni da se zakon bavi pitanjima koja su od posebnog značaja za građane, preduzeća, ustanove i druge organizacije i zajednice, te da je potrebno izvršiti šire konsultacije, Skupština zaključkom odlučuje da se o nacrtu zakona ili pojedinim pitanjima iz tog nacrta otvori javna rasprava.

Skupština može donijeti odluku iz prethodnog stava na inicijativu predlagača zakona, klubova poslanika ili Vlade, ukoliko ona nije predlagač zakona.

Član 129.

Zaključak o otvaranju javne rasprave sadrži odredbe o subjektima koji će organizovati i provesti raspravu, obimu rasprave, kao i načinu finansiranja i roku za njeno provođenje.

O rezultatima javne rasprave Skupštini se podnosi izvještaj koji sadrži primjedbe, prijedloge i mišljenja.

Član 130.

Predlagač zakona dužan je da prilikom izrade prijedloga zakona uzme u obzir primjedbe, prijedloge i mišljenja sadržana u izvještaju o javnoj raspravi, kao i da obrazloži razloge zbog kojih nije pojedine primjedbe, prijedloge ili mišljenja uvrstio u prijedlog zakona.

Izuzetno, ako je predlagač zakona istovremeno bio zadužen da provede javnu raspravu, dužan je zajedno sa prijedlogom zakona dostaviti izvještaj o rezultatima javne rasprave, a Skupština će na istoj sjednici razmatrati izvještaj i prijedlog zakona.

Član 131.

Odredbe ovog poslovnika koje se odnose na javnu raspravu o nacrtu zakona, shodno se primjenjuju i na javnu raspravu o nacrtima drugih propisa ili općih akata Skupštine.

4. POSTUPAK ZA PROMJENU USTAVA KANTONA

Član 175.

Amandman na Ustav Kantona može se zaključkom staviti na javnu raspravu.

O provođenju javne rasprave stara se Komisija za ustavna pitanja, o čemu podnosi izvještaj Skupštini.

Član 176.

Da bi Skupština razmatrala predložene amandmane mora proteći rok od najmanje 15 dana od dana kada su oni podneseni.

3. OSNOVNE ODREDBE O POSTUPKU ZA DONOŠENJE DRUGIH AKATA SKUPŠTINE

a) Donošenje budžeta Kantona i usvajanje izvještaja o izvršenju budžeta

Član 154.

Nacrt, odnosno prijedlog budžeta Kantona, Zakona o izvršenju budžeta i izvještaj o izvršenju budžeta, utvrđuje Vlada i dostavlja ih predsjedniku Skupštine, sa obrazloženjem i potrebnom dokumentacijom.

Član 155.

U postupku za donošenje akta iz prethodnog člana shodno se primjenjuju odredbe Zakona o proračunima/budžetima Federacije Bosne i Hercegovine i ovog poslovnika, koje se odnose na postupak donošenja zakona.

b) Donošenje planskih dokumenata i prostornog plana kantona

Član 156.

Nacrt, odnosno prijedlog planskih dokumenata kantona i prostornog plana kantona utvrđuje Vlada i dostavlja ih sa obrazloženjem i potrebnom dokumentacijom predsjedniku Skupštine, odnosno Kolegiju.

Rokovi za utvrđivanje i razmatranje nacrta, odnosno prijedloga planskih dokumenata kantona utvrđuju se posebnom odlukom Skupštine na prijedlog Vlade.

Član 157.

U postupku za donošenje planskih dokumenata kantona i prostornog plana kantona shodno se primjenjuju odredbe ovog poslovnika o postupku za donošenje zakona, ako Poslovnikom nije drugačije određeno.

VLADA TUZLANSKOG KANTONA

Poslovnikom nisu regulirane javne rasprave

SKUPŠTINA BOSANSKO-PODRINJSKOG KANTONA GORAŽDE

d) Javna rasprava o nacrtu zakona, drugog propisa ili općeg akta

Član 130.

(1) Kada Skupština ocijeni da se zakon u izradi bavi pitanjima koja su od posebnog značaja za građane, preduzeća, ustanove i druge organizacije i zajednice, te da je potrebno izvršiti šire konsultacije, zaključkom odlučuje da se o nacrtu zakona ili pojedinim pitanjima iz tog nacrta otvori javna rasprava.

(2) Skupština može donijeti zaključak iz prethodnog stava na inicijativu predlagača zakona, klubova poslanika, klubova naroda ili Vlade ukoliko ona nije predlagač zakona.

Član 131.

(1) Zaključak o otvaranju javne rasprave sadrži odredbe o subjektima koji će organizovati i provesti raspravu, obimu rasprave, kao i načinu finansiranja i roku za njeno provođenje.

(2) O rezultatima javne rasprave Skupštini se podnosi izvještaj koji sadrži primjedbe, prijedloge i mišljenja.

Član 132.

(1) Predlagač zakona dužan je da prilikom izrade prijedloga zakona uzme u obzir primjedbe, prijedloge i mišljenja sadržana u izvještaju o javnoj raspravi, kao i da obrazloži razloge zbog kojih nije pojedine primjedbe, prijedloge ili mišljenja uvrstio u prijedlog zakona.

(2) Izuzetno, ako je radno tijelo koje podnosi izvještaj o rezultatima javne rasprave istovremeno i predlagač zakona, može zajedno sa izvještajem dostaviti prijedlog zakona, a Skupština će na istoj sjednici razmatrati izvještaj i prijedlog zakona.

Član 133.

(1) Odredbe ovog Poslovnika koje se odnose na javnu raspravu o nacrtu zakona, shodno se primjenjuju i na javnu raspravu o nacrtima drugih propisa ili općih akata Skupštine.

a) Donošenje budžeta Kantona i usvajanje izvještaja o izvršenju budžeta Kantona

Član 155.

(1) Nacrt, odnosno Prijedlog budžeta kantona, Zakona o izvršenju budžeta i izvještaj o izvršenju budžeta utvrđuje Vlada i dostavlja ih predsjedavajućem Skupštine, sa obrazloženjem i potrebnom dokumentacijom.

Član 156.

(1) U postupku za donošenje akta iz prethodnog člana shodno se primjenjuju odredbe Zakona o proračunima/budžetima Federacije Bosne i Hercegovine i odredbe ovog Poslovnika, uključujući rokove propisane zakonom i ovim Poslovnikom.

b) Donošenje planskih dokumenata i prostornog plana kantona

Član 157.

(1) Nacrt, odnosno prijedlog planskih dokumenata kantona i prostornog plana kantona utvrđuje Vlada kantona i dostavlja ih sa obrazloženjem i potrebnom dokumentacijom, predsjedavajućem Skupštine, odnosno Kolegiju Skupštine.

(2) Rokovi za utvrđivanje i razmatranje nacrta, odnosno prijedloga planskih dokumenata kantona utvrđuju se posebnom odlukom Skupštine, na prijedlog Vlade kantona.

Član 158.

(1) U postupku za donošenje planskih dokumenata kantona i prostornog plana kantona shodno se primjenjuju odredbe ovog Poslovnika o postupku za donošenje zakona, ako Poslovnikom nije drugačije određeno.

4. Postupak za promjenu Ustava kantona

.....

Član 176.

(1) Prijedlog Amandmana na Ustav kantona zaključkom se stavlja na javnu raspravu.

(2) O sprovođenju javne rasprave stara se Ustavna i zakonodavno pravna komisija, o čemu podnosi izvještaj Skupštini.

VLADA BOSANSKO-PODRINJSKOG KANTONA GORAŽDE

Poslovnikom nisu regulirane javne rasprave

SKUPŠTINA UNSKO-SANSKOG KANTONA

d) Javna diskusija o nacrtu zakona, drugog propisa ili općeg akta

Član 119.

(1) Kada Skupština ocijeni da se zakon u izradi bavi pitanjima koja su posebno značajna za

građane, preduzeća, ustanove i druge organizacije i zajednice, te da je potrebno izvršiti šire konsultacije, Skupština zaključkom odlučuje da se o nacrtu zakona ili pojedinim pitanjima iz tog nacrtu otvori javna rasprava.

(2) Skupština može donijeti odluku iz prethodnog stava na inicijativu predlagača zakona, klubova poslanika ili Vlade ukoliko ona nije predlagač zakona.

Član 120.

(1) Zaključak o otvaranju javne rasprave sadrži odredbe o subjektima koji će organizovati i provesti raspravu, obimu rasprave, kao i načinu financiranja i roku za njeno provođenje.

(2) O rezultatima javne rasprave Skupštini se podnosi izvještaj koji sadrži primjedbe, prijedloge i mišljenja.

Član 121.

(1) Predlagač zakona dužan je da prilikom izrade prijedloga zakona uzme u obzir primjedbe, prijedloge i mišljenja sadržana u izvještaju o javnoj raspravi, kao i da obrazloži razloge zbog kojih nije pojedine primjedbe, prijedloge ili mišljenja uvrstio u prijedlog zakona.

(2) Izuzetno, ako je radno tijelo koje podnosi izvještaj o rezultatima javne rasprave istovremeno i predlagač zakona, može zajedno sa izvještajem dostaviti prijedlog zakona, a Skupština će na istoj sjednici razmatrati izvještaj i prijedlog zakona.

Član 122.

(1) Odredbe ovog Poslovnika koje se odnose na javnu raspravu o nacrtu zakona, shodno se primjenjuju i na javnu raspravu o nacrtima drugih propisa ili općih akata Skupštine.

3. Osnovne odredbe o postupku za donošenje drugih akata Skupštine

a) Donošenje budžeta Kantona i usvajanje izvještaja o izvršenju budžeta

Član 144.

(1) Nacrt, odnosno Prijedlog kantonalnog budžeta, Zakona o izvršenju budžeta i izvještaj o izvršenju budžeta utvrđuje Vlada i dostavlja ih predsjedavajućem Skupštine, sa obrazloženjem i potrebnom dokumentacijom.

Član 145.

(1) U postupku za donošenje akta iz prethodnog stava shodno se primjenjuju odredbe Zakona o proračunima/budžetima Federacije Bosne i Hercegovine, Zakona o budžetu Unsko-sanskog kantona, kao i ovog Poslovnika, uključujući rokove

4. Postupak za promjenu Ustava kantona

Član 164.

(1) Amandman na Ustav kantona može se zaključkom staviti na javnu raspravu.

(2) O sprovođenju javne rasprave stara se Ustavna komisija, o čemu podnosi izvještaj Skupštini.

VLADA UNSKO-SANSKOG KANTONA

Poslovníkom nisu regulirane javne rasprave

SKUPŠTINA ZENIČKO-DOBOJSKOG KANTONA

d) Javna rasprava o nacrtu zakona, drugog propisa ili općeg akta

Član 123.

Kada Skupština prihvati nacrt zakona i kada ocijeni da se zakon bavi pitanjima koja su od posebnog značajna za građane, privredna društva, ustanove i druge organizacije i zajednice, te da je potrebno izvršiti šire konsultacije, Skupština zaključkom odlučuje da se o nacrtu zakona otvori javna rasprava.

Skupština može donijeti zaključak iz prethodnog stava na inicijativu predlagača zakona, klubova

poslanika ili Vlade ukoliko ona nije predlagatelj zakona.

Član 124.

Zaključak o otvaranju javne rasprave sadrži odredbe o subjektima koji će organizovati i provesti javnu raspravu, obimu rasprave, kao i načinu finansiranja i roku za njeno provođenje.

O rezultatima javne rasprave Skupštini se podnosi izvještaj koji sadrži primjedbe, prijedloge i mišljenja.

Član 125.

Predlagatelj zakona dužan je da prilikom izrade prijedloga zakona uzme u obzir primjedbe, prijedloge i mišljenja sadržana u izvještaju o javnoj raspravi, kao i da obrazloži razloge zbog kojih nije pojedine primjedbe, prijedloge ili mišljenja uvrstio u prijedlog zakona.

Izuzetno, ako je predlagatelj zakona istovremeno bio zadužen da provede i javnu raspravu, dužan je zajedno sa prijedlogom zakona dostaviti izvještaj o rezultatima javne rasprave.

Skupština će na istoj sjednici razmatrati izvještaj i prijedlog zakona.

Član 126.

Odredbe ovog poslovnika koje se odnose na javnu raspravu o nacrtu zakona, shodno se primjenjuju i na javnu raspravu o nacrtima drugih propisa ili općih akata Skupštine.

VLADA ZENIČKO-DOBOJSKOG KANTONA

Poslovníkom nisu regulirane javne rasprave

SKUPŠTINA POSAVSKOG KANTONA

e) Javna rasprava o nacrtu zakona, drugog propisa ili općeg akta

Članak 141.

Kada Skupština prihvati nacrt zakona može odlučiti, ako je riječ o pitanjima koja su posebno značajna za Županiju i kada ocijeni da je prije nego potrebno obaviti najširu raspravu zainteresiranih tijela znanstvenih i stručnih institucija i građana, da nacrt zakona ili pojedina pitanja iz nacrta zakona stavi na javnu raspravu.

Skupština može donijeti odluku iz prethodnog stavka i na poticaj ovlaštena predlagatelja zakona ili klubova zastupnika.

Članak 142.

Ako odluči, nacrt ili pojedino pitanje iz tog nacrta, staviti na javnu raspravu Skupština zaključkom:

- određuje način objave nacrta zakona ili pojedinog pitanja iz nacrta,
- određuje radno tijelo Skupštine koje će organizirati i voditi javnu raspravu,
- utvrđuje opseg i razinu javne rasprave
- utvrđuje potrebna financijska sredstva i izvore sredstava za organiziranje i provedbu javne rasprave,
- utvrđuje rok u kojem treba da se provede javna rasprava i
- utvrđuje način prikupljanja i sređivanja mišljenja i prijedloga iz javne rasprave.

Članak 143.

O rezultatima javne rasprave o nacrtu zakona radno tijelo Skupštine podnosi izvješće Skupštini.

Izvješće radnog tijela sadrži rezultate javne rasprave s iznesenim prijedlozima i mišljenjima o pojedinim pitanjima.

Izvješće se dostavlja predlagatelju akta i zastupnicima u Skupštini.

Predlagatelj zakona dužan je u pripremi prijedloga zakona uzeti u obzir prijedloge i mišljenja sadržana u izvješću radnog tijela o rezultatima javne rasprave, te obrazložiti razloge zbog kojih nije prihvatio pojedine prijedloge i mišljenja iznesena u javnoj raspravi.

Članak 144.

Ako je radno tijelo koje podnosi izvješće o rezultatima javne rasprave istodobno i predlagatelj zakona,

može zajedno s izvješćem dostaviti i prijedlog zakona.
Ako je Skupštini dostavljen i prijedlog zakona koji je pripremljen na temelju rezultata javne rasprave, Skupština na istoj sjednici razmatra izvješće o rezultatima javne rasprave i prijedlog zakona.

Članak 145.

Odredbe ovog Poslovnika koje se odnose na javnu raspravu o nacrtu zakona prikladno se primjenjuju i na javnu raspravu o nacrtima drugih propisa i općih akata u Skupštini.

VLADA POSAVSKOG KANTONA

Poslovníkom nisu regulirane javne rasprave

SKUPŠTINA SREDNJBOSANSKOG KANTONA

d) Javna rasprava o nacrtu zakona, drugog propisa ili općeg akta

Članak 131.

Ako Sabor prosudi da se zakon u izradi bavi pitanjima koja su posebno značajna za građane, preduzeća, ustanove i druge organizacije i zajednice, te da je potrebno obaviti šire konsultacije, Sabor će zaključkom odlučiti da se o nacrtu zakona ili pojedinim pitanjima iz tog nacrta, otvori javna rasprava

Sabor može donijeti odluku iz prethodnog stavka na inicijativu predlagatelja zakona, klubova zastupnika, ili Vlade ako ona nije predlagatelj zakona

Članak 132

Zaključak o otvaranju javne rasprave sadrži odredbe o subjektima koji će organizirati i provesti javnu raspravu, opseg javne rasprave, kao i načinu financiranja i roka za njezino provođenje.

O rezultatima javne rasprave Saboru se podnosi izvješće koje sadrži primjedbe, prijedloge i mišljenja

Članak 133

Predlagatelj zakona dužan je prilikom izrade prijedloga zakona uzeti u obzir primjedbe, prijedloge i mišljenja sadržane u izvješću o javnoj raspravi, te obrazložiti razloge zbog kojih pojedine primjedbe, prijedlozi i mišljenja nije uvrstio u prijedlog zakona

Iznimno, ako je radno tijelo koje podnosi izvješće o rezultatima javne rasprave, istodobno i predlagatelj zakona, može zajedno sa izvješćem dostaviti prijedlog zakona, a sabor će na istoj sjednici razmatrati izvješće i prijedlog zakona

Članak 134

Odredbe ovog poslovnika se odnose na javnu raspravu o nacrtu zakona, primjereno se primjenjuje i na javnu raspravu o nacrtima drugih propisa ili općih akata

VLADA SREDNJBOSANSKOG KANTONA

Poslovníkom nisu regulirane javne rasprave

SKUPŠTINA HERCEGOVAČKONERETVANSKOG KANTONA

C. Javna rasprava o nacrtu zakona, drugog propisa ili općeg akta

Član 114.

(1) Kada Skupština ocijeni da se zakon u izradi bavi pitanjima koja su od posebnog značaja za građane, poduzeća, ustanove i druge organizacije i zajednice, te da je potrebno izvršiti šire konzultacije, Skupština zaključkom odlučuje da se o nacrtu zakona ili pojedinim pitanjima iz tog nacrta otvori javna rasprava.

Član 115.

- (1) Zaključak o otvaranju javne rasprave sadrži odredbe o subjektima koji će organizirati i provesti raspravu, opsegu rasprave, kao i načinu finansiranja i roku za njeno provođenje.
- (2) O rezultatima javne rasprave Skupštini se podnosi izvještaj koje sadrži primjedbe, prijedloge i mišljenja.

Član 116.

- (1) Predlagatelj zakona dužan je da prilikom izrade prijedloga zakona uzme u obzir primjedbe, prijedloge i mišljenja sadržana u izvještaju o javnoj raspravi, kao i da obrazloži razloge zbog kojih nije pojedine primjedbe, prijedloge ili mišljenja uvrstio u prijedlog zakona.
- (2) Iznimno, ako je radno tijelo koje podnosi izvještaj o rezultatima javne rasprave istovremeno i predlagatelj zakona, može zajedno sa izvještajem dostaviti prijedlog zakona, a Skupština će na istoj sjednici razmatrati izvještaj i prijedlog zakona.

Član 117.

- (1) Odredbe ovog Poslovnika koje se odnose na javnu raspravu o nacrtu zakona, primjenjuju se u skladu i na javnu raspravu o nacrtima drugih propisa ili općih akata Skupštine.

VLADA HERCEGOVAČKONERETVANSKOG KANTONA
Poslovníkom nisu regulirane javne rasprave
SKUPŠTINA KANTONA 10
Poslovník nedostupan
VLADA KANTONA 10
Poslovníkom nisu regulirane javne rasprave

Nakon uvida u ve ínu poslovníka zakonodavnih ínjstitucija vlasti kao glavnu karakteristiku i nedostatak možemo navesti da su poslovníci propisali obaveze i na ín ponašanja ínjstitucija vlasti, a da skoro nikako nisu tretirali prava i obaveze gra ana i pravnih lica u postupku javnih rasprava. Drugim rije íma poslovníci parlamenata i skupština su pisani kao akt koji se odnosi samo na poslanike/delegate zakonodavnih tijela. Ni jedan nivo vlasti nema detaljna pravila za vo enje javnih rasprava po uzoru na Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa, koja bi na sveobuhvatan na ín opisala na ín izbora teme, aktera i postupak za vo enja javne rasprave kao i odgovornost i obaveze koje ínjstitucije vlasti imaju javnosti.

Poslovníci izvršnih vlasti javne rasprave ne tretiraju uopšte, iako su u najve íem broju provedenih javni rasprava na eš i u esnici ili organizatori, tako da im je u primjeni ostavljena mogućnost da postupaju po poslovnícima parlamenata i njihovim zaklju cima ili da eventualno se koriste i dobrima praksama iz postupka konsultacija.

Nasuprot tome, poslovníci zakonodavnih ínjstitucija su uglavnom dali okvir za provo enje javnih rasprava i mogućnost da parlament za svaki pojedina ni slu aj zaklju kom za realizaciju javne rasprave obaveže samo „subjekte koji e organizovati javnu raspravu“. Zbog ovakvih poslovníkih normi vlada se kao ínjstitucija i ne osje a uvijek obaveznom da bude uklju ena u sve korake javnih rasprava, nego se podrazumijeva da su to obi no samo zadužena ministarstva. Javne rasprave postaju predmet razmatranja Vlada tek nakon

okonačanja javne rasprave koju provedu subjekti (ministarstva ili radna tijela), odnosno tek prilikom utvrđivanja prijedloga propisa kada se uz predloženi propis obavezno dostavlja i izvještaj o provedenoj javnoj raspravi.

Obaveza provođenja javnih rasprava ne postoji za svaki propis, nego samo za one za koje vlast procijeni da ima značajan uticaj i poseban interes za javnost. Kriteriji za procjenu interesa i utjecaja na javnost u poslovnima ne postoje, nego se parlamenti u procjeni vode nepisanim pravilima donose i pojedinačne zaključke koji će biti predmet javne rasprave. Takav pristup gdje politika procjenjuje šta može, a šta ne može biti predmet javne rasprave, otvara prostor za subjektivan pristup, loše procjene i eventualne političke manipulacije.

U svim poslovnima je poglavlje o javnim raspravama smješteno u onaj dio dokumenta kojim su definisane zakonodavne procedure i to kao korak koji slijedi odmah nakon utvrđivanja nacrtu ili prijedloga zakona. Već je napomenuto da se javne rasprave vode o nacrtima propisa na kantonalnom i entitetskim nivoima dok se u javnim raspravama na državnom nivou razmatraju prijedlozi propisa nakon faze „prvog čitanja“. Zakonodavne procedure po nivoima vlasti su različite, a naročito u dvodnim zakonodavnim institucijama. Tamo se u Domovima naroda razmatra i da li propis ugrožava nacionalni interes jednog od konstitutivnih naroda, te javne rasprave provode i po ovom pitanju. I u Domovima naroda se prema poslovnim normama „može odlučiti“ da li će ili ne propis i u javnu raspravu a ponovo se postupak približuje zaključkom.

Pravilnici na kantonalnom nivou vlasti, nedovoljno jasno definišu pravila organizovanja i vođenja javnih rasprava, a naročito pravila po kojim bi se vodila javna rasprava kada Vlada nije predlaga propisa.

Većina poslovnika svih nivoa vlasti nije propisala minimalnu dužinu trajanja javne rasprave, odnosno ono minimalno vrijeme koje je neophodno kako organizatoru tako i učesnicima da se pripreme i organizuju i uključe u raspravu na kvalitetan način.

Najvećem broju poslovnika javne rasprave su definisane uopšteno zaključkom doma kojim se određuje na in objave propisa koji je predmet javne rasprave, određuje nosioca javne rasprave, potrebna finansijska sredstva, rok provođenja javne rasprave, obim i nivo javne rasprave, kao i na in prikupljanja i sređivanja mišljenja i prijedloga iz javne rasprave. Ovakav pristup definisanja javnih rasprava šturim zaključkom, gdje se ne precizira ko i na koji način bi mogao biti uključen da svoj doprinos u kreiranju propisa, za posljedicu ima da su krug i broj pozvanih na javne rasprave raznoliki, a da organizatori javne rasprave organizuju na različite načine i sa različitim uspjehom.

Poslovnici tako e ne definišu kriterije kada se javne rasprave smatraju uspješnim, niti imaju sankcije i postupanje za slu aj da se ocijeni da je provedena javna rasprava neuspješna.

Poslovnici su samo djelimi no propisali na koji na in se postupka sa rezultatima javne rasprave, jer obaveza postoji da se izvještaj o rezultatima javne rasprave dostavi samo parlamentima/skupštinama, ali ne i ostali u esnici javne rasprave. Dakle, navo enje razloga zbog kojih pojedini prijedlozi i mišljenja iznesena tokom javne rasprave nisu prihva eni, dobijaju samo poslanici/delegati uz prijedlog propisa.

Najosjetljiviji dio zakonodavne procedure je donošenje odluke u parlamentima /skupštinama po kojem e postupku se odvijati usvajanje propisa : po redovnom , skra enom ili po hitnom postupku. Postupak usvajanja propisa u znatnoj mjeri odre uje da li e se i do kojeg nivoa i i sa uklju ivanjem javnosti u izradu propisa. Najekstremniji po pitanju uklju enja javnosti je hitni postupak koji isklju uje vo enje javnih rasprava na entitetskom i kantonalnom nivou, a na državnom nivou propis se razmatra samo u jednom itanju.

U slu aju skra enog postupka na državnom nivou svi rokovi pa i onaj vezan za vo enje javne rasprave skra uje se na pola, dok na ostalim nivoima prema važe im zakonodavnim postupcima, nije predvi ena javna rasprava.

Pravilnici parlamenata na razli ite na ine definišu programiranje rada pa i objavu podataka po kojem e postupku biti vo en proces usvajanja propisa.

Postoje i poslovnici parlamenata tako e ne stvaraju obavezu objave preglednog plana ili liste zakona i drugih propisa koji e sigurno biti tema javnih rasprava.

Samo blagovremena objava programa rada institucija sa listom zakona, nosiocima izrade, razlozima donošenja, okvirnog roka i postupka po kojem e biti donošen, daje mogućnost pravovremenog uklju enja svih aktera konsultacija i javnih rasprava. Iako je ovaj najraniji segment pripreme za javne rasprave podjednako bitan i za organizatore javnih rasprava i za javnost, u praksi se esto dešava da pojedini nivoi vlasti ili kasne sa donošenjem, ili Programe rada uopšte ne donesu.

Iz prethodno navedenih injenica proisteklih iz analize pravnog okvira, mogu e je izvu i nekoliko generalnih zapažanja koja oslikavaju stanje.

- Mehanizam javnih rasprava nije regulisan zakonima ni na jednom nivou vlasti

- Ni na jednom nivou vlasti ne postoji funkcionalan ured zadužen za saradnju sa civilnim društvom koji bi se bavio i pitanjem uključenja civilnog društva u proces javnih rasprava.
- U aktima na različitim nivoima vlasti ne postoji jedinstvena tumačenja i korištenje pojmova javne konsultacije, javne rasprave, javna saslušanja i javna svjedočenja, što uvodi konfuziju kod aktera.
- Poslovnici zakonodavnih institucija vlasti, procedure javnih rasprava su propisane na različite načine i bez dovoljne preciznosti, što ostavlja prostor da organizatori u procesu zadovolje formu, ali ne i suštinu.
- Ni jedan poslovnik ne precizira postupak uključenja javnosti u izradu propisa putem interneta, informativnih kampanja ili e-participiranja.
- Propisane norme o vođenju javnih rasprava ne sadrže kriterije za procjenu koji je propis od javnog interesa i koji će propis biti obavezno upućen u javnu raspravu.
- Većina poslovnika nije propisala minimalnu dužinu trajanja javne rasprave.
- Poslovnici ne definišu kriterije za procjenu uspješnosti javnih rasprava i kada ih treba ponoviti.
- Poslovnici su samo djelimično propisali na koji način se postupa sa rezultatima javne rasprave, jer obaveza postoji da se izvještaj o rezultatima javne rasprave dostavi samo parlamentima/skupštinama, ali ne i ostalim učesnicima javne rasprave.
- Svi nivoi vlasti ne poštuju standard prвовremenog informisanja javnosti o objavi plana donošenja zakona i drugih propisa koji će sigurno biti tema javnih rasprava, kao i postupka po kojem će te biti usvajanje.
- Ni jedan poslovnik ne stvara obavezu evaluiranja javnih rasprava niti izradu periodičnih analiza efekata javnih rasprava sa preporukama za unaprjeđenje procesa.
- U Bosni i Hercegovini ne postoji zakon o lobiranju kojim bi se propisale aktivnosti lobista u postupku javne rasprave.

1.4.2. Zakonodavni postupak

Neobičnost sistema izrade propisa u Bosni i Hercegovini se sastoji u tome što je Bosna i Hercegovina kao decentralizovana država sa 14 vlada i 14 parlamenata/skupština, uređena

tako, da se na svakom nivou vlasti donose zakoni i propisi koji ureuju kako njegovo funkcionisanje, tako i život građana. Iako nivoi vlasti djeluju pojedinačno i nezavisno po brojnim važnim pitanjima, istraživanje je pokazalo da se svi suočavaju sa jako sličnim problemima, i da je moguće, bar kada su u pitanju javne rasprave, mnoge procedure urediti na sličan i funkcionalniji način.

Kako mehanizam javnih rasprava predstavlja integralni dio zakonodavnog postupka ukratko ćemo se osvrnuti na generalne korake u provođenju zakonodavnog postupka.

Zakonodavne postupke u parlamentima /skupštinama institucija vlasti BiH bez obzira što su različiti, karakterišu slijedeći koraci:

- ❖ pripremanje teksta za izradu propisa;
- ❖ pripremanje prednacrt propisa;
- ❖ provođenje postupka konsultacija;
- ❖ utvrđivanje nacrt propisa (vlada)
- ❖ prihvatanje nacrt propisa (parlament/skupština)
- ❖ provođenje postupka javnih rasprava
- ❖ utvrđivanje prijedloga propisa (vlada)
- ❖ usvajanje prijedloga propisa (parlament/skupština)
- ❖ objavljivanje usvojenog propisa u Službenim novinama

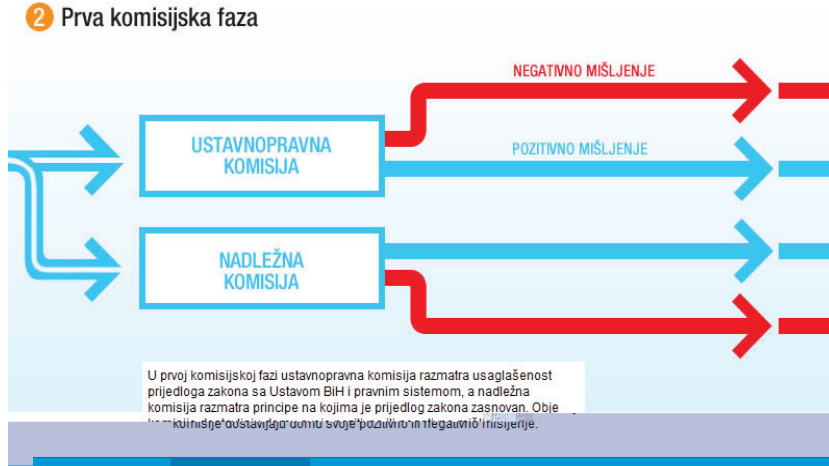
U navedenim koracima opisan je zakonodavni postupak prema kojem je predlagač propisa Vlada što je u praksi i najčešći slučaj. Propis koji se treba konačno usvojiti u parlamentima prethodno se najčešće utvrđuje na Vladi, prvo u formi nacrt, a zatim u formi prijedloga. Prema svim zakonodavnim postupcima Vlada i kada nije predlagač propisa, u obavezi je da iznese stav o prijedlogu propisa drugog ovlaštenog predlagača i izvrši procjenu finansijskih efekata koji predloženi propis proizvodi.

Najbolju vizuelizaciju zakonodavnog postupka, ali i određenih njegovih specifičnosti, daje grafički prikaz preuzet sa web stranice Parlamenta BiH u okviru kojeg je jasno pozicionirana i funkcija i pozicija javne rasprave.

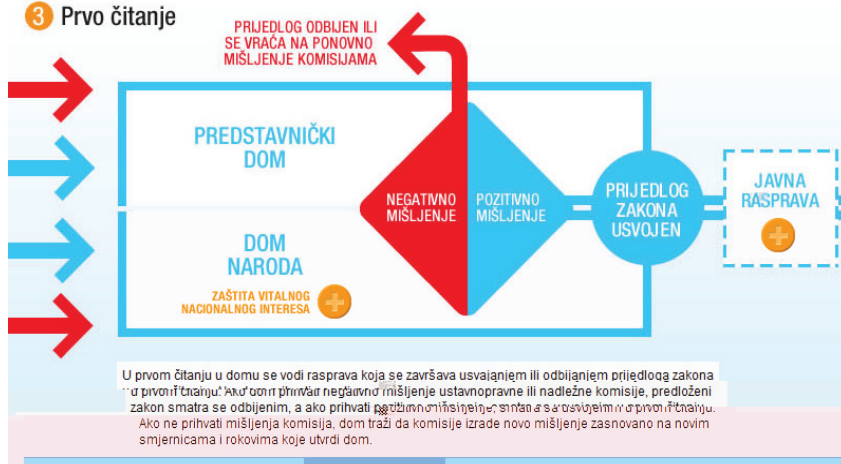
1 Podnošenje prijedloga zakona



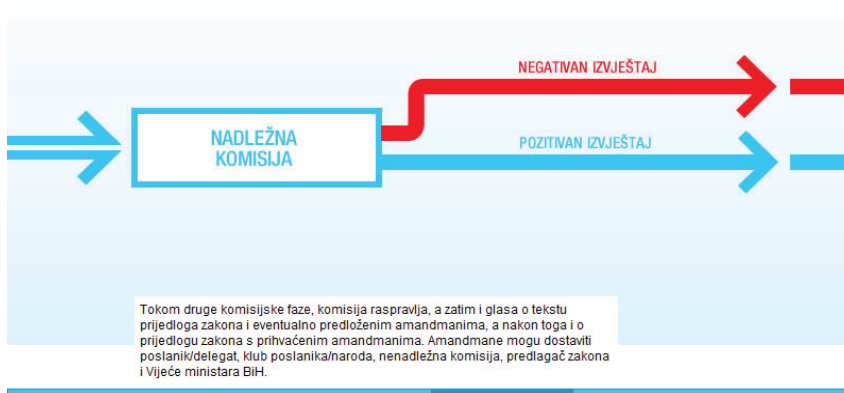
2 Prva komisijska faza



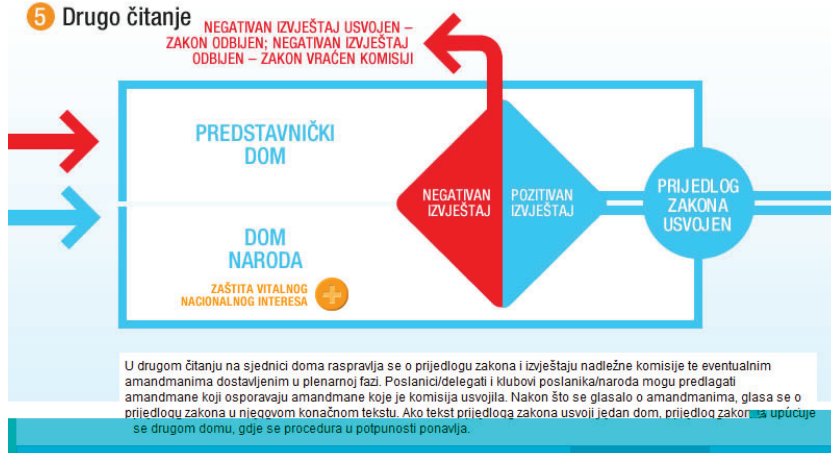
3 Prvo čitanje



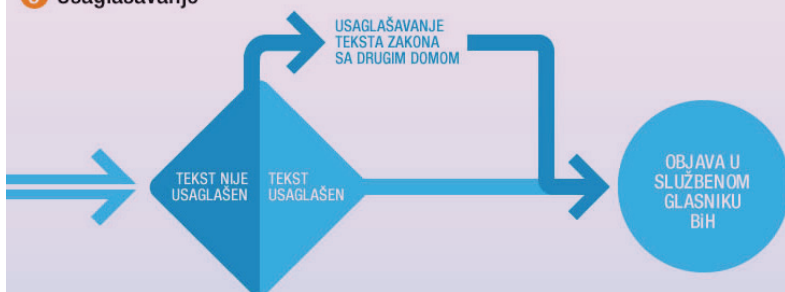
4 Druga komisijska faza



5 Drugo čitanje



6 Usaglašavanje



Zakon se smatra donesenim kada ga oba doma usvoje u identičnom tekstu. Ako to nije slučaj, osniva se zajednička komisija za usaglašavanje koja nastoji postići sporazum o identičnom tekstu. Ako jedan od domova ne usvoji izvještaj zajedničke komisije, prijedlog zakona smatra se odbijenim.

Usvojeni zakon objavljuje se u Službenom glasniku BiH

ANALIZA STANJA – IMPLEMENTACIJA I OGRANIČENJA

Ovo poglavlje analize daje pregled stanja primjene propisanih poslovnih odredbi koje se odnose na javne rasprave, a koje organizuju institucije zakonodavne i izvršne vlasti na nivou kantona, entiteta i države Bosne i Hercegovine.

U prvom dijelu ovog poglavlja analiza je fokusirana na procjenu iskorištenja službenih web stranica izvršne i zakonodavne vlasti za promovisanje i uključenje javnosti u javne rasprave.

Drugi dio ovog poglavlja sadrži analizu informacija, stavova i gledišta službenika institucija vlasti i učesnika javnih rasprava, koje su iznijeli na osnovu dugogodišnjih iskustava stečenih prilikom pripreme provođenja ili učesnika u javnim raspravama. Do stavova aktera javnih rasprava se došlo na osnovu podataka iz popunjenih upitnika koji su prošliječeni najrelevantnijim akterima javnih rasprava.

Rezultati posljednje ankete jesu korisni, ali i ograničeni jer ne obuhvataju stavove specifične za učesnika javnih rasprava lobista, koji posjeduju iskustva koja su vezana isključivo za zagovaranje partikularnih interesa, najčešće samo njihov subjekta ili grupa pojedinaca. U takvim javnim raspravama veliku opasnost za javni interes predstavlja skriveni uticaj lobista na donošenje odluka u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Ta opasnost upućuje na nužnost donošenja zakona o lobiranju kojim bi se zakonski regulisao i transparentnijim učinio ovaj vid uticaja u oblikovanju odluka u javnim institucijama. Dakle, problem lobiranja kroz javne rasprave indikativan je po tome, što ako nije uređen, devalvira proces javnih rasprava, te smo ga u ovom poglavlju analize napomenuli samo kao jedan od bitnih problema o kojim se javno ne govori, ali je izuzetno važan naročito kao faktor koji može urušiti princip transparentnosti procesa donošenja odluka.

1.5. Javne rasprave na Web stranicama izvršne i zakonodavne vlasti u BiH

Striktna obaveza da se javne rasprave neizostavno nalaze na službenim stranicama institucija vlasti Bosne i Hercegovine ne postoji, nego je ona poslovniciima regulisana samo kao šira obaveza da se javnost putem ovog medija redovno informiše. Takvu poslovnu kulturu imaju samo poslovnici o radu državnih i entitetskih izvršnih i zakonodavnih tijela, dok se korištenje službenih web stranica u svrhu informisanja javnosti, odnosno provođenje javnih rasprava na kantonalnom nivou, tek normira.

Pregledom svih službenih web stranica vlasti u BiH generalno je zapaženo da informacije o javnim raspravama nisu na pravi način predstavljene i na najbolji način pozicionirane među brojnim ostalim informacijama koje predstavljaju rad vlasti. Iz tog razloga možemo prije nego krenemo u razmatranje stanja, u kratkim crtama kazati nešto više o značaju interneta i službenih web stranica kao sredstva za aktivno uključivanje javnosti u proces javnih rasprava.

Korištenje interneta kao univerzalnog sredstva za pružanje informacija i interaktivno komuniciranje, predstavlja vrlo djelotvoran mehanizam i za uključivanje i organizovanja javnih rasprava, a posebno je značajno što omogućava da se dođe do mladih ljudi i njihovih stavova.

Web stranice izvršne i zakonodavne vlasti, a prije svega parlamenta, trebaju sadržavati stalni link za javne rasprave, obavještenja o novim raspravama u obliku izjave za novinare (sa temom, datumom, vremenom, lokacijom, kontakt-informacijama, pozvanim učesnicima i svrhom rasprave).

Jedna od najvažnijih mogućnosti koje pruža internet je i da zainteresovanim omogućiti preuzimanje elektronske verzije dokumenata koji su tema javne rasprave sa pripadajućim analizama.

Internet, također, predstavlja učinkovito sredstvo za registrovanje javnih sudionika koji žele sudjelovati i obratiti se tijekom rasprave. Ako web stranica posjeduje link sa arhivom ranije održanih javnih rasprava, tada sa memorisanim podacima potencijalnim sudionicima može poslužiti i kao sredstvo edukovanja i pripremu za učesnike u javnoj raspravi.

Uvećala interaktivnost između potencijalnih učesnika i organizatora javne rasprave putem interneta može da se obezbijedi posebnom e-mail adresom dostupnom građanstvu. U toku faze nakon rasprave, elektronska tehnologija se također može pokazati korisnom prilikom evidentiranja podataka (komentara, mišljenja, pritužbi, preporuka od strane građanstva).

Na kraju, web stranica je izuzetno pogodna za objavljivanje izvještaja organizatora o provedenoj javnoj raspravi, gdje bi se postavila obavijest za učesnike o statusu koje su promjene prijedloga zakona nastale kao rezultat sugestija i prijedloga javnosti iz javne rasprave.

Slijedom prethodno izrečenog, prilikom razmatranja izgleda sadržaja i funkcionalnosti službenih web stranica izvršne i zakonodavne vlasti, pratili smo slijedeća pitanja:

- Ima li web stranica link za javne rasprave?

- Postoji li lista propisa planiranih za javnu raspravu
- Objavljuje li se poziv sa programom javne rasprave?
- Postoji li mogućnost preuzimanja dokumenta propisa javne rasprave?
- Postoji li funkcionalna arhiva ranijih javnih rasprava?
- Postoji li kontakt e-mail za interaktivno sudjelovanje u javnoj raspravi?
- Da li se objavljuje izvještaj sa statusom prijedloga i komentara iznesenih tokom javne rasprave?

BOSNA I HERCEGOVINA

Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine

Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine sadrži zajedničku web stranicu za oba doma Predstavnički dom i Dom naroda. Web stranica sadrži znatno istaknut i funkcionalan link „Javne rasprave /ostala zbivanja“ sa podlinkovima „ Zakazane javne rasprave“ i „Održane javne rasprave“ https://www.parlament.ba/sadrzaj/javne_rasprave/odrzane_rasprave/

Podlink „Zakazane javne rasprave“ sadrže i poziv za javnu raspravu, prijedlog propisa koji se može preuzeti u elektronskoj formi, program javne rasprave, te prijavu za učesnike u javnoj raspravi sa kontakt e-mailom.

Pododjeljak „Održane javne rasprave“ sadrži transkript, i materijal sa javne rasprave u sklopu koje je poziv za javnu raspravu, lista pozvanih, predmet javne rasprave, obrazloženje propisa sa analizama i istraživanjima vezanim za propis. Svi dokumenti se mogu preuzeti u elektronskoj formi. Pregled arhiviranih materijala je sadržajan, ali je nepotpun jer ne sadrži podatke o javnim raspravama u 2012. godini. Pododjeljak „Održane javne rasprave“ ne sadrži izvještaj o rezultatima javne rasprave sa statusom prijedloga i obrazloženjima zašto su prihvaćeni ili odbijeni.

Web stranica Parlamentarne skupštine BiH jedinstvena je po tome što omogućava da javnost putem video prenosa, prati ne samo sjednice parlamenta nego i sjednice radnih tijela koja su organizatori javnih rasprava.

Relativno kvalitetno pozicioniranje javnih rasprava na službenoj web stranici državnog nivoa u odnosu na druge nivoe vlasti, rezultat je implementiranih projekata javne uprave, koji su provedeni uz asistenciju međunarodnih konsultanata i finansijsku pomoć međunarodne zajednice.

Vijeće ministara BiH

Na početnoj strani web stranice Vijeća ministara www.vijeceministara.gov.ba ne postoji bilo kakva informacija koja se odnosi na zakone u proceduri, niti informacija o tome na koji način se javnost može uključiti u javne rasprave.

Na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji Portal e-uprava kakav imaju susjedne države, a koji objedinjuje sve informacije o javnim konsultacijama i javnim raspravama i koji omogućavaju e-participaciju građana u kreiranju propisa. Svakim je moguće da dio razloga leži u složenom i decentralizovanom uređenju BiH, ali je kao i po brojnim drugim pitanjima prisutno i odsustvo volje i spremnosti da se omogućiti građanima da po principu „sve na jednom mjestu“, mogu doći do najvažnijih informacija koje im omogućavaju učešće u izradi propisa bez obzira na kojem nivou se donose.

REPUBLIKA SRPSKA

Narodne skupština Republike Srpske

Web stranica Narodne skupština Republike Srpske www.narodnaskupstina.rs.net sadrži značajno istaknut i funkcionalan link „Javne rasprave“. Javne rasprave se najavljuju objavom Skupštinskog zaključka u kome su navedeni nosioci, rok provođenja javne rasprave, kao i nacrt akta. Dokument je moguće preuzeti u elektronskoj verziji.

Link ne sadrži e-mail za prijavu u eš, niti upute na koji način se javnost može uključiti u javnu raspravu. Link nema arhivu, transkripte niti izvještaje sa prethodno održanih javnih rasprava.

Vijeće naroda RS

Na web stranici Vijeća naroda <http://www.vijecenarodars.net/> nema dokumenata predviđenih za javnu raspravu jer Poslovníkom Vijeća naroda RS nije predviđeno vođenje javnih rasprava ni po kojem propisu.

Vlada Republike Srpske

Službena stranica Vlade RS www.vladars.net, nema dijela stranice koji eksplicitno upućuje posjetioce na propise koji se nalaze u javnoj raspravi. Najava javnih rasprava se vrši na podstranici „Najave“ gdje je pored poziva u esnicima, najave mjesta i vremena održavanja javne rasprave, dostupan i propis koji je predmet javne rasprave. Preuzimanje dokumenta nije bilo uvijek moguće kao npr. prilikom višednevne javne rasprave o ekonomskim politikama i budžetu za 2014. godinu.

Republika Srpska je jedini viši nivo vlasti gdje je uspostavljen Portal javne uprave www.esrpska.net koji u sebi sadrži objavljene informacije o propisima koji se nalaze u javnoj raspravi, međutim portal je više orijentisan u pravcu pravovremenog informisanja javnosti i

kao takav ne omogućava neposredno učestvovanje u kreiranju propisa kroz e-participaciju kakav je slučaj u zemljama okruženja.

FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE

Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

Službena stranica Predstavničkog doma Parlamenta FBiH <http://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/> nema link i dio stranice na kojem bi bile predstavljene sveobuhvatne informacije o javnim raspravama. Dio naslovne stranice koji upućuje na „Propise u proceduri“ je neaktivan, dok rubrika „Propisi“ daje samo pregled usvojenih zakona, ali ne i onih koji su u procesu usvajanja.

Neobitnost ove stranice se ogleda u tome što se na naslovnici web stranice nalazi link sa Parlamentarnim registrom

NVO koje su se prijavile i izrazile spremnost na kontinuiranu suradnju sa Parlamentom²¹

Uspostavljena baza bi trebala omogućiti predstavnicima oba doma Parlamenta FBiH, zastupnicima i delegatima da na jednom mjestu imaju pregled osnovnih informacija o registrovanim nevladinim organizacijama iz cijele zemlje, a koje žele

uspostaviti direktnu saradnju sa parlamentom na izradi zakona, učestvovanju u javnim raspravama i sličnim aktivnostima u skladu sa preporukama Vijeća Evrope i poslovnica oba doma.

Pošto web stranica nema uređen prostor za uključivanje u javne rasprave, primjetno je da Parlament FBiH, nakon uspješne animacije organizacija civilnog društva, nije uradio i naredni korak kojim bi do kraja realizovao u osnovi dobru zamisao, a to je da web stranicu prilagodi za interaktivno učestvovanje i e-participaciju u procesu javnih rasprava.

Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

²¹ Parlament je uspostavio registar organizacija civilnog društva uz podršku USAID ovog Projekta jačanja parlamenta u BiH.

Na naslovnici web stranice Doma naroda FBiH http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/, nema uo lživog linka pod nazivom „Javne rasprave“. U okviru linka „Propisi/ Propisi u proceduri“ grupisani su propisi koji su u proceduri klasificirani po vrsti, hitnosti, i fazi iz kojih nije mogu e na jednostavan na in uvidjeti da li e se u kada na i u javnoj raspravi.

Na web stranici nema zaklju aka domova niti programa javnih rasprava sa pozivom i uputama na koji na in javnost može uklju iti u javne rasprave. Zbog toga dostupne elektronske verzije propisa koji se nalaze u proceduri usvajanje, ne mogu biti na jednostavan na in iskorištene od strane potencijalnih u esnika javnih rasprava.

Izveštaji o javnim raspravama su prikazani tek u linkovima zakona sa obrazloženjima koji su na vladi okon ali svoju proceduru utvr ivanja u formi prijedloga. Ni ova institucija kao i ostale ne objavljuje izvještaja o obavljenoj javnoj raspravi neposredno nakon održavanja javne rasprave.



Vlada Federacije BiH

Na naslovnici službeno web stranici Vlade FBiH www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/ postoji link pod nazivom „U javnoj raspravi“, me utim link nije u fukciji.

Nepostojanje linka za javne rasprave u Parlamentu FBiH i neaktivan link na web stranici Vlade FBiH govore da ni jedna institucija nije na najblji na in iskoristila potencijal web stranice kao promotora i e-moderatora javnih rasprava

KANTONI

Kanton Sarajevo

Na po etnoj zajedni koj web stranici Vlade i Skupštine www.ks.gov.ba u okviru dijela „Aktuelnosti“ nalaze se informacije o propisima u javnoj raspravi u okviru rubrike „Javna rasprava“. Raspoložive informacije nisu pregledne i posjetilac ne može na jednostavan na in do i do relevantnih informacija o javnim raspravama i propisima u proceduri. Sadržaj ove rubrike nije identi an onom koji se nalazi na stranici Skupštine, a u okviru rubrike se u trenutku pregleda nalazili samo propisi u vezi kojih je javnost pozvana da u estvuje u konsultacijama o prednacrtime propisa, a ne oni koji su u javnoj raspravi.

Otvaranjem skupštinskog dijela web stranice www.skupstina.ks.gov.ba na po etnoj stranici nema linka namijenjenog za javne rasprave. Istina u okviru rubrike „Novosti“ se me u ostalim novostima nalaze i nepotpune informacije o propisima u javnoj raspravi. Na web stranici ne postoji uputstvo o na inu u estvovanja u javnim raspravama. Informacije o vremenu trajanja , organizatoru a nekada i na inu preuzimanja materijala su obi no istaknute linkovanim vezama sa skupštinskim zaklju cima koji su formulisani u skladu sa poslovnikom.

Web stranica ne omogu ava preuzimanje elektronske verzije propisa po svakoj najavi javne rasprave. Informacija ne sadrži ni program javne rasprave, ni e-mail na koji se mogu uputiti primjedbe na propis. Arhiva ranijih javnih rasprava ne postoji, a izvještaji o javnim raspravama su prikazani tek u linkovima zakona koji su okon ali svoju proceduru utvr ivanja u formi prijedloga, dok se objava izvještaja o obavljenoj javnoj raspravi neposredno nakon održavanja javne rasprave, ne praktikuje.

Tuzlanski kanton

Na po etnoj Skupštine
Tuzlanskog kantona
www.skupstinatk.kim.ba ne
postoji link namijenjen za
uklju enje javnosti u javne
rasprave. U okviru linka
"Sjednice/propisi u
proceduri" sve do 2008.
godine postojala je praksa
objave skupštinskog

zaklju ka o provo enju javne rasprave, sa mogu noš u preuzimanja dokumenta, me utim
ona je napuštena, a link od 2008. godine nije u funkciji. Raspoložive informacije sa
skupštinskim zaklju cima me u kojima su i one koje se odnose na propise u javnoj raspravi,
nisu ažurne i pregledne tako posjetilac web stranice ne može na jednostavan na in do i do
relevantnih informacija o propisima u proceduri i javnim raspravama. Web stranica Skupštine
ne omogu ava preuzimanje elektronske verzije propisa po svakoj najavi javne rasprave, ne
objavljuje se program javne rasprave, ni e-mail na koji se mogu uputiti primjedbe na
propis, niti postoji arhiva ranijih javnih rasprava. Objava izvještaja o obavljenoj javnoj
raspravi, neposredno nakon njezinog održavanja se kao i u drugim institucijama, ne
praktikuje.

Na web stranici <http://www.vladatk.kim.ba/vlada-tk/dokumenti-tk/nacrti-i-prijedlozi-zakona-tk>
ne postoji link „Javne rasprave“ nego su informacije o javnim raspravama sadržane u linku
„Dokumenti/propisi u
proceduri“. Sadržaj linka je
posljednji put ažuriran u
2011. godini pa se može
smatrati više nepotpunom
arhivom nego,
informacijom koja bi
javnosti mogla da omogu i
da se uklju i u javne
rasprave.

Do izvještaja o javnim raspravama mogu e je do i samo u linkovima prijedloga zakona u najavljenim dnevnim redovima Vlade. Me utim ova informacija je dostupna samo predstavnicima medija.

Bosansko-podrinjski kanton - Goražde

Na po etnoj zajedni koj web stranici Vlade i Skupštine <http://www.bpkg.gov.ba> ne postoji link „javne rasprave“ . Informacije o javnim raspravama se nalaze u okviru linka „Javni pozivi i tenderi“ i zbog obilja informacija i nepreglednosti, uklju enje u javnu raspravu putem web stranice nije mogu e.

Obavijest o javnim raspravama sadrži podatke

o vremenu trajanja, organizatoru, a i na inu preuzimanja materijala. Kao i kod ve ine institucija, obavijest o javnoj raspravi je pasivna i ne nudi upute i e-mail za kontaktiranje i slanje primjedbi. Arhiva ranijih javnih rasprava ne postoji, a objava izvještaja o obavljenoj javnoj raspravi neposredno nakon održavanja javne rasprave, ne praktikuje se.



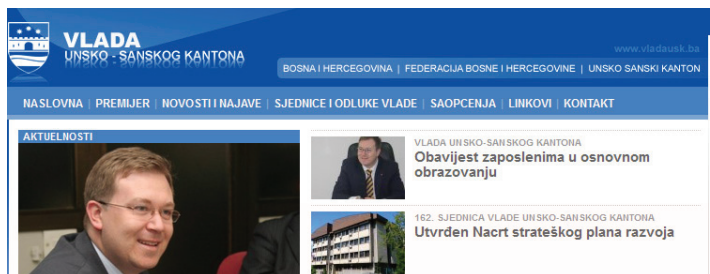
Unsko- sanski kanton

Na službenoj web stranici Skupštine Unsko-sanskog kantona <http://www.skupstinausk.ba/> ne postoji odjeljak „javne rasprave“. Web stranica sadrži kratke novinarske informacije o odlukama Skupštine, me u kojima se nalaze i šture informacije o propisima upu enim u javnu raspravu, ali ne postoje nikakve šire informacije i upute koje bi omogu ile uklju enje javnosti u javnu raspravu. Informacije o objavljenim dnevnim redovima sjednica pružaju mogu nost da se propisi koji se upute u javnu raspravu preuzmu u elektronskoj formi.

Ni službena web stranica Vlade USK

<http://www.vladausk.ba> ne sadrži rubriku namijenjenu za vo enje javnih rasprava. Vlada praktikuje da obavijesti o javnim raspravama objavljuje na naslovnici u rubrici „Aktuelnosti“ gdje se plasira ili novinska informacija ili detaljna obavijest o tome ko je organizator, termin i predmet javne rasprave, trajanje kao i na in uklju enja. Preuzimnje eletronske verzije propisa nije uvijek omogu eno, ali jeste u slu aju vo enja javnih rasprava o Budžetu i Prostornom planu. Arhiva ranijih javnih rasprava

ni na obje web stranice ne postoji, a objava izvještaja o obavljenoj javnoj raspravi neposredno nakon održavanja javne rasprave, ne praktikuje se.



Zeničko- dobojski kanton

Na po etnoj zajedni koj web stranici Vlade i Skupštine Zeni ko-dobojskog kantona <http://www.zdk.ba/javna-rasprava> postoji link „javne rasprave“. Link sadrži detaljne i ažurne informacije o propisima o kojima se vodi javna rasprava. Na linku se nalaze skupštinski zaključak o provo enju javne rasprave, propis u

elektronskom formatu, skupštinska diskusija o propisu i ponekad program javne rasprave. Zaključak skupštine sadrži obavezu da se nacrt propisa objavi na službenoj stranici Kantona i ovo je jedan od rijetkih nivoa vlasti koji iako nije propisano, tu obavezu nameće.

Obavijest ne sadrži upute i na nju uključena građana i e-mail za kontaktiranje i slanje primjedbi. Arhiva ranijih javnih rasprava ne postoji, a objava izvještaja o obavljenoj javnoj raspravi neposredno nakon održavanja javne rasprave, se ne praktikuje. Sadržaj stranice u porijeklu sa drugim institucijama je neznatno kvalitetniji i sa relativno zadovoljavajućim brojem informacija.

Posavski kanton

Na službenoj web stranici Skupštine Posavskog kantona <http://skupstinazp.ba/> ne postoji link za javne rasprave.

Na posredan način do informacija o najavama javnih rasprava je moguće doći i preslušavanjem tonskih zapisa održanih sjednica, ali taj način informisanja javnosti o javnim raspravama je nepraktičan i nedovoljan.



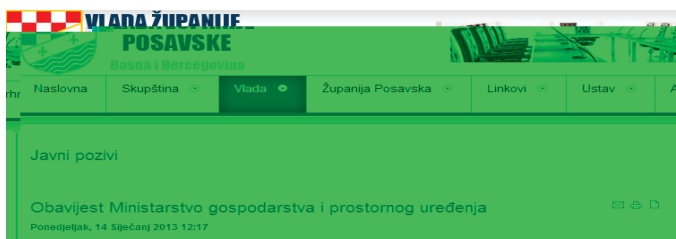
**SKUPŠTINA ŽUPANIJE
POSAVSKE**



Web stranica Skupštine ne omogućava preuzimanje elektronske verzije propisa po svakoj najavi javne rasprave, ne objavljuje se program javne rasprave, ni e-mail na koji se mogu uputiti primjedbe na propis, niti postoji arhiva ranijih javnih rasprava. Objava izvještaja o obavljenoj javnoj raspravi, neposredno nakon njenog održavanja se kao i u drugim institucijama, ne praktikuje.

Na web stranici Vlade Posavskog kantona <http://www.zupanijaposavska.ba> ne postoji link

„Javne rasprave“ niti ikakve informacije o javnim raspravama. Informacije o najavama i održanim javnim raspravama nisu pronađene ni u linkovima „Dokumenti“, „Zakoni“ i „Natjecaji i obavijesti“.



Srednjobosanski kanton

Skupština Srednjobosanskog kantona nema službenu web stranicu tako da se javnost o javnim raspravama putem interneta može obavještavati i uključivati jedino putem web stranice Vlade. Na web stranici Vlade Srednjobosanskog kantona <http://www.sbk-ksb.gov.ba/> nema linka namijenjenog za „Javne rasprave“. Informacije o

javnim raspravama se objavljuju na linku „Tenderi i pozivi“ iz kojeg se ne vidi eksplicitno da se u njemu nalazi ova vrsta informacija. Na web stranici od 2011²². godine nije postavljena ni jedna obavijest o bilo kakvoj javnoj raspravi koja je u toku i koja je u veština. Inače do prekida objave poziva za javne rasprave na obavijesti su sadržavale poziv zainteresovanim i uputama za javnu raspravu, sa propisom koji se mogao preuzeti u elektronskom formatu. U okviru informacije su nedostajale kontakt adresa za slanje primjedbi tokom cijelog perioda trajanja javne rasprave. Srednjobosanski kanton je jedan od rijetkih koji je na svojoj web stranici objavljivao i pozive i dokumente koje je u javnu raspravu upućivala entitetska vlast²³.

Arhiva o ranijim provedenim raspravama kao i izvještaji sa istih nisu dostupni putem web stranice.

Imaju i u vidu da web stranica Skupštine SBK nije u funkciji, kvalitet i sadržaj ove stranice nije u pravoj mjeri iskorišten kao jedini izvor za obavještavanje i uključivanje javnosti u javne rasprave o propisima putem interneta.

Hercegovačko-neretvanski kanton

Skupština Hercegovačko-neretvanskog kantona takođe nema službenu web stranicu tako da se javnost o javnim raspravama putem interneta mogla obavještavati i uključivati jedino putem web stranice Vlade. Na web stranici Vlade Hercegovačko-neretvanskog kantona <http://www.vlada-hnz-k.ba> nema linka namijenjenog za „Javne rasprave“ a u tu svrhu nisu korišteni ni raspoloživi linkovi „Zakoni i propisi“ i „Dokumenti“. Informacije o javnim

²² Javna rasprava o prijedlogu Zakona o koncesijama. (13.7.2012)

²³ Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prikupljanju, proizvodnji i prometu sekundarnih sirovina i otpadnih materijala FBiH. (1.8.2011)

raspravama se objavljuju na linku „Novosti“ iz koje se ne vidi eksplicitno da se u njemu nalazi ova vrsta informacija. Izuzetak predstavljaju sadržajne informacije o vođenju javne rasprave o nacrtu Budžeta za 2014. godinu, dok u istoj rubrici nisu objavljene i informacije o zakonima upućujući na javne rasprave.²⁴

Na web stranici Vlade ne postoji funkcionalna arhiva o javnim raspravama koje su ranije vođene, niti postoji mogućnost preuzimanja elektronskog formata zakona i propisa koji su predmet javne rasprave.

Objava izvještaja o obavljenoj javnoj raspravi, neposredno nakon njezinog održavanja se kao i u drugim institucijama, ne praktikuje.

U okviru informacije su nedostajale kontakt adresa za slanje primjedbi tokom cijelog perioda trajanja javne rasprave.

Imaju i u vidu da web stranica Skupštine HNK nije u funkciji, kvalitet i sadržaj ove stranice nije u pravoj mjeri iskorišten kao jedini izvor za obavješćavanje i uključivanje javnosti u javne rasprave o propisima putem interneta.

Kanton 10

Ni Skupština Kantona 10 nema službenu web stranicu tako da ni ona nije mogla nakon usvajanja propisa u formi nacrtu, informisati i uključivati javnost u javne rasprave putem interneta. Na web stranici Vlade Hercegovačko-neretvanskog kantona <http://www.vlada-hnz-k.ba> nema linka namijenjenog za „Javne rasprave“. Relativno sadržajne informacije o javnim raspravama se objavljuju na linku „Novosti“ i one sadrže poziv za javnu raspravu, i na to uključujući, e-mail na koji sugestije treba uputiti i propis u elektronskom formatu. Primjetno je da je link „Novosti“ kao i kod drugih web stranica, neadekvatan za objavu

²⁴ Na web stranici Vlade je uočen primjer vođenja javne rasprave o prednacrtu Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, ali se i po ovom primjeru vidi raznolikost razumijevanja pojma javne rasprave i njegova česta zamjena sa drugim pojmovima, a prije svega pojmom konsultacija

informacija o javnim raspravama jer ih aktuelne vijesti veoma brzo potisnu u arhivu i u ine nepreglednim.

Na web stranici Vlade ne postoji funkcionalna arhiva o javnim raspravama koje su ranije vođene, niti izvještaji sa održanih javnih rasprava.

Imaju i u vidu da web stranica Skupštine Kantona 10 nije u funkciji, kvalitet i sadržaj ove stranice nije u dovoljnoj mjeri iskorišten kao jedini izvor za obavještanje i

uključivanje javnosti u javne rasprave o propisima putem interneta.



Zapadnohercegovački kanton

Skupština Zapadnohercegovačkog kantona Web <http://www.skupstina-zzh.ba> u okviru linka „Aktuelnosti“ posjeduje vrlo sadržajan podlink „Javne rasprave“. Pozivi za javne rasprave i pored toga što su detaljniji od poziva objavljenih na drugim web stranicama, neunificirani su i esto sadrže samo termine održavanja završnih okruglih stolova, ali ne i cjelokupan Program provođenja javnih rasprava. Na svim pozivima je moguće preuzeti dokument propisa u elektronskom formatu.

Na po etnoj stranici web stranice Skupštine se nalazi zna ajno istaknut i po nazivu jedinstven link „Rasprave“ koji je po sadržaju identi an linku „Javne rasprave“. Mjestom i na inom objave informacija o javnim raspravama, ažurnim popunjavanjem, Skupština ZHK je jasno pokazala da ovaj vid uklju enja javnosti u izradi pravnih propisa smatra veoma važnim.

Skupština ZHK na linku javnih rasprava nije samo objavljivala pozive i materijale za javnu raspravu o kantonalnim propisima, nego je objavljivalla i pozive za javnu raspravu o zakonima koji su u proceduri u Federalnom parlamentu.²⁵ . To predstavlja vrlo dobar primjer saradnje me u nivoima vlasti prilikom uklju enju gra ana i izradu propisa.

Web stranica Skupštine ne sadrži funkcionalnu arhivu o javnim raspravama koje su ranije vo ene, niti se vrši objava izvještaja o obavljenoj javnoj raspravi, neposredno nakon njezinog održavanja.

Na web stranici <http://www.vladazh.com/> ne postoji jasno istaknuta rubrika „Javne rasprave“. Informcija o javnim raspravama nema ni u okviru linka „Dokumenti“ pa je prava šteta što informacije o javnim raspravama koje posjeduje web stranica Skupštine, nisu na identi an na in predstavljene i na web stranici Vlade .

²⁵ U trenutku pregleda na web stranici Skupštine ZHK su se nalazila 3 zakona (Nacrt Zakona o kemikalijama Nacrt Zakona o biocidima i Nacrt Zakona o lije enju neplodnosti biomedicinski potpomognutom oplodnjom)

Pregled dostupnosti informacija o javnim raspravama na službenim web stranicama izvršne i zakonodavne vlasti u Bosni i Hercegovini

Nivo vlasti		Web stranica										
		Ima li web stranica link za javne rasprave?	Da li je link za javne rasprave ažuran?	Postoji li lista propisa planiranih za javne rasprave?	Objavljuje li se poziv sa programom javne rasprave?	Može li se preuzeti opis koji je u postupku javne rasprave?	Postoji li funkcionalna arhiva ranijih javnih rasprava?	Postoji li mogućnost interaktivnog sudjelovanja?	Da li se objavljuje izvještaj sa statusom i iznešenih tokom javne rasprave?			
Bosna i Hercegovina	Zastupnički dom Parlamentarne skupštine	da	da	ne	da	da	da/ne	da	da			
	Domaćinstvo Parlamentarne skupštine	da	da	ne	da	da	da/ne	da	da			
	Vijeće ministara	ne	-	ne	ne	ne	ne	ne	ne			
Federacija BiH	Zastupnički dom Parlamenta	ne	-	ne	ne	ne	ne	ne	ne			
	Domaćinstvo Parlamenta	ne	-	da/ne	ne	da	ne	ne	ne			
	Vlada Federacije BiH	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne			
Republika Srpska	Narodna skupština	da	da	ne	da	da	ne	ne	ne			
	Vijeće naroda	ne	-	ne	ne	ne	ne	ne	ne			
	Vlada RS	ne	-	ne	ne	ne	ne	ne	ne			
Kanton Sarajevo	Skupština	ne	-	ne	da	da/ne	ne	ne	ne			
	Vlada	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne			
	Skupština	da	-	ne	ne	ne	ne	ne	ne			
Tuzlanski kanton	Vlada	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne			
	Skupština	da/ne	-	ne	ne	da	ne	ne	ne			
	Vlada											
Bosansko-podrinjski kanton	Skupština	ne	-	ne	ne	da	ne	ne	ne			
	Vlada											
	Skupština	ne	-	ne	da	da/ne	ne	ne	ne			
Unsko-sanski kanton	Vlada	da	da	ne	da	da	ne	ne	ne			
	Skupština											
	Vlada											
Zeničko-dobojski kanton	Skupština	ne	-	ne	ne	da	ne	ne	ne			
	Vlada											
	Skupština	ne	-	ne	ne	ne	ne	ne	ne			
Posavski kanton	Skupština	ne	-	ne	ne	ne	ne	ne	ne			
	Vlada											
	Skupština	ne	-	ne	ne	ne	-	-	-			
Srednjobosanski kanton	Vlada	ne	-	ne	ne	ne	ne	ne	ne			
	Skupština	-	-	-	-	-	-	-	-			
	Vlada											
Hercegovačko-neretvanski kanton	Skupština	-	-	-	-	-	-	-	-			
	Vlada	ne	-	ne	da/ne	ne	ne	ne	ne			
	Skupština	-	-	-	-	-	-	-	-			
Kanton 10	Skupština	ne	-	ne	-	-	-	-	-			
	Vlada	ne	-	ne	da	da	ne	ne	ne			
	Skupština	da	da	ne	da/ne	da	ne	ne	ne			
Zapadno-hercegovački kanton	Vlada	ne	-	ne	ne	ne	ne	ne	ne			
	Skupština	ne	-	ne	ne	ne	ne	ne	ne			
	Vlada											

Iz prethodnog pregleda stanja iskorištenja interneta kao mehanizma za provođenje javnih rasprava na službenim web stranicama institucija zakonodavne i izvršne vlasti Bosne i Hercegovine, se vidi da su obavijesti i pozivi za javne rasprave, kao i informacije o njima, prezentovane sa različitom kvalitetom i sadržajem. Na osnovu činjenica navedenih u pregledu, moguće je izvući nekoliko generalnih zapažanja koja oslikavaju stanje.

- Tek svaka treća institucija ima namjenski link za „Javne rasprave“, dok ostale institucije, informacije o javnim raspravama objavljuju na linku „Novosti“ koji je zbog nepreglednosti neadekvatan za ovu namjenu.
- Kod većine institucija vlasti, informacije o javnim raspravama nisu na pravi način predstavljene na službenim web stranicama u skladu sa njihovim značenjem.
- Ni jedna institucija nema objavljeno uputstvo koje motivira potencijalne učesnike i detaljno ih upoznaje sa postupkom, pravima i obavezama učesnika javne rasprave²⁶.
- Ni jedan link za javne rasprave ne sadrži listu zakona za koje je procijenjeno da zbog posebnog interesa za javnost, obavezno trebaju biti predmet javnih rasprava.
- Objavljene informacije o javnim raspravama su pasivne, bez programa javne rasprave liste učesnika i uglavnom ne omogućavaju efikasno interaktivno uključivanje javnosti u izradu propisa.
- Službene web stranice izvršne i zakonodavne vlasti ne sadrže funkcionalnu arhivu o javnim raspravama koje su ranije vođene, niti se vrši ažurna objava izvještaja o provedenoj javnoj raspravi. Arhivu javnih rasprava i izvještaje ima samo Parlament BiH.
- Ni jedna institucija nema objavljenu Informaciju o provedenim javnim raspravama, niti analizu efekata koje pristižu iz primjene važećih procedura i praksi, sa preporukama za unapređenje i usklađivanje sa tehnološkim napretkom.

1.6. Javne rasprave - anketiranje organizatora i učesnika o provedbi

Istraživanje je provedeno sa zadatkom da pribavi stavove i gledišta organizatora i učesnika javnih rasprava. Imajuć u vidu njihovu ulogu u zakonodavnom procesu, pri anketiranju su kao ključni organizatori javnih rasprava uzeti parlamente/skupštine i vlade na svim nivoima, izuzimajući lokalnu upravu.

²⁶ Na web stranici Ministarstva pravde pri Vijeću ministara BiH linkovi:

http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/civilno_drustvo

<http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije>; http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/ koji u izvrsnoj formi i sadržaju simaju pretpostavke za uključenje javnosti u proces javnih konsultacija..

U praksi se kao organizatori javnih rasprava pojavljuju i agencije i druga nezavisna tijela, me utim one nisu tretirani ovim anketama.

Anketni upitnici su prosljeđeni slijedećim parlamentima/skupštinama:

- Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
- Predstavni

1.7. Komparativni pregled stavova o implementaciji i ograničenjima u implementaciji

U narednom pregledu dati su upore eni stavovi anketiranih dobijenih iz odgovora na 25 pitanja postavljenih u upitnicima. Prilikom izrade konparatvnog pregleda stavova anketiranih, radi boljeg sagledavanja stanja po odre enim pitanjima, su uz stavove prilagane i konstatacije o zate enom stanju na web stranicama institucija.

Ve prilikom izjašnjenja o tome koji propis reguliše javne rasprave anketirani su iznijeli razli ite stavove. Predstavnici zakonodavnih institucija znali su da je mehanizam javnih rasprava definisan poslovnica zakonodavnih institucija, dok su anketirani iz izvršne vlasti, koji naj eš e provode javne rasprave, bili mišljenja da su javne rasprave osim poslovnica parlamenata, djelimi no definisane i nekim drugim zakonima (Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH; Zakon o prostornom ure enju i Uredbu o jedinstvenoj metodologiji izrade planova u FBiH). U esnici javnih rasprava su najmanje upoznati kojim propisom su definisane javne rasprave.

U ovom kontekstu bitno je napomenuti da ni Web stranice zakonodavnih i izvršnih institucija ne pružaju podršku, niti nude dovoljno informacija za javnosti o tome koji to propisi definišu javne rasprave, niti nude upute kako u estvovati u njima.

Vi enje svrhe javnih rasprava anketiranih je donekle razli ito, jer su predstavnici zakonodavnih institucija svrhu javnih rasprava vidjeli u mogu nosti da javnost iznese razli ite stavove i mišljenja o predmetu javne rasprave, a predstavnici izvršne vlasti i anketirani u esnici javnih rasprava u javnim raspravama pored navedenog, vide mogu nost da se kroz javne rasprave izbalansiraju interesi razli itih interesnih grupa, ili ve ine na koje se odnose razmatrani propisi.

Polovina anketiraih sa razli itih nivoa zakonodavne vlasti izjasnili su se da u poslovnica ne postoje kriteriji koji su presudni u odlu ivaju kada e javne rasprave biti obavezne za pojedine akte. Izvršni nivoi vlasti istakli su da postoje akti/propisi za koje je ve propisana obaveznost provo enja javnih rasprava (ustav, budžet, prostorni plan), a da o ostalim aktima javna rasprava može a i ne mora biti organizovana.

U esnici javnih rasprava smatraju da bi se javne rasprave obavezno trebale organizovati kod donošenja ustava, budžeta, prostornih planova, zakona i strategija, a za sporazume i akcione planove misle da su javne rasprave manje obavezne. Pored toga zna ajan broj anketiranih u esnika javnih rasprava smatra da se kriteriji iz procesa konsultacija, odnose ili mogu primjenjivati i na javne rasprave.

Ni po ovom pitanju službene web stranice zakonodavnih i izvršnih institucija nisu od velike pomoći javnosti, jer na stranicama ne postoji popis propisa koji će biti doneseni kroz javne rasprave u tekućoj godini, a za koje je prije toga procijenjeno da imaju veliku značajku za javnost.

Prilikom budžetskih planiranja sredstva za javne rasprave anketirani predstavnici vlasti su izjavili da se ne planiraju i ako se nađu u budžetu, planiraju se najčešće kao nespecificirani troškovi. U esnici javnih rasprava istakli su da izuzev u rijetkim slučajevima kada je troškove učešća snosio organizator, troškove snose sami ili ih nemaju.

U ovom kontekstu vrijedi napomenuti da bi troškovi u esnika mogli biti smanjeni kada bi bilo omogućeno Interaktivno učešće u javnim raspravama kroz e-participaciju bilo putem Portala e-uprave ili web stranice institucija vlasti.

Vezano za vremensko trajanje javnih rasprava, anketirani predstavnici zakonodavne vlasti imali su bitno različite stavove o vremenskom minimumu za trajanje javnih rasprava, iz čega proizilazi da obzirom da nisu propisom definisani, u praksi su određivani prema značajki predmeta javnih rasprava. Anketirani predstavnici izvršnih vlasti potvrdili su nedefinisanost normi vezanih za vremenske okvire javnih rasprava, navodeći da rokove predlažu oni, ali da ih ipak određuju parlamenti svojim zaključcima.

S druge strane, većina (90%) anketiranih u esnika smatra da je potrebno odrediti vremenski minimum trajanja javnih rasprava, i sugeriraju minimalno vrijeme od 30 dana, a optimalno vrijeme treba odrediti u zavisnosti od toga da li se radi o "jednostavnom" propisu ili sistemskom zakonu, koliko je predznanje u esnika o predmetu javne rasprave i slično.

Većina anketiranih iz zakonodavne vlasti potvrdila je da nema propisane kriterije za odabir i pozivanje u esnika javnih rasprava. Ni izvršne vlasti, kao organizatori javnih rasprava, ne posjeduju kriterije za odabir i pozivanje u esnika, ali se oslanjaju na postojeće prakse i pravila provođenja javnih konsultacija.

Većina anketiranih u esnika (82%) smatra da organizatori javnih rasprava pozivanje u esnika trebaju vršiti po propisanoj proceduri i kriterijima za odabir u esnika, a ne da se izbor vrši prema neobjektivnim procjenama.

U esnici su se na javne rasprave uključivali najčešće po pozivu organizatora, ali i esto i samoinicijativno ili po informacijama o javnim raspravama od drugih u esnika.

Nameće se zaključak da organizatori esto zainteresovane za javne rasprave ili ne pozovu ili ne znaju ko su zainteresovani. Zbog toga bi organizator zaista pored kriterija za odabir i pozivanje u esnika javnih rasprava, morao koristiti i redovne informativne kampanje o

organizovanju javnih rasprava. Informativne kampanje putem sredstava javnog informisanja i službenih web stranica, bi pružile mogućnost potencijalnog uključenja u esnika za koje vlast ne zna i koji nisu imali prethodna iskustva u javnim raspravama.

U liste pozvanih prema mišljenju predstavnika zakonodavne vlasti, na javne rasprave organizatori trebaju obavezno da uključe građane, predstavnike nižih nivoa vlasti i radna tijela zakonodavnih institucija; a tek povremeno da ESV, sindikate, NVO, privrednike i eksperte. Iz stava predstavnika izvršne vlasti, da sve u esnike javnih rasprava uglavnom pozivaju „ponekad“, da se zaključiti da im je prepušteno da izbor u esnika vrše prema procjeni značaja javnih rasprava.

Većina anketiranih u esnika (70%) smatraju da organizatori javnih rasprava treba da obavezno pozivaju na javnu raspravu najširi spektar u esnika (ESV, sindikate, NVO, privrednike, eksperte, građane, radna tijela zakonodavne vlasti, predstavnike nižih nivoa vlasti) ukoliko to već nije definisano kriterijima odabira u esnika.

Stav predstavnika institucija vlasti da se predstavnici Ekonomsko- socijalnog vijeća kao i predstavnici sindikata i poslodavaca pozivaju na javne rasprave „povremeno“ je u potpunoj suprotnosti sa značajem i društvenom ulogom udruženja jer su i organizovane da se o brojnim društvenim pitanjima, politikama i propisima obavezno konsultuju kroz tripartitni dijalog.²⁷

Anketirani iz zakonodavne i izvršne vlasti istakli su da obavezno uključe u javnu raspravu druge nivoe vlasti koji dijele nadležnost sa njihovom institucijom, ukoliko takva nadležnost postoji, a navedeni primjeri u esima predstavnika civilnog sektora u njima potvrđuje da su oni zainteresovani za učestvovanje u javnim raspravama i u složenijim vidovima demokratske participacije gdje je zbog podijeljene nadležnosti potrebno veliko umjeće u zagovaranju..

²⁷ Ekonomsko socijalno vijeće FBiH nadležno je da: ...prati, razmatra i predlaže eventualne promjene zakona od uticaja na ekonomski i socijalni razvoj i u tom kontekstu položaj zaposlenika i poslodavaca ; razmatra nacrt zakona, podzakonskih akata, programa i drugih dokumenata iz djelokruga svog rada i svoja mišljenja o tim dokumentima dostavlja Vladi Federacije Bosne i Hercegovine i Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, prati primjenu zakona i ostvarivanje prava iz oblasti rada i socijalne sigurnosti i predlaže nadležnim organima i institucijama mjere za ostvarivanje i unaprijeđivanje tih prava (<http://www.upfbih.ba/index.php/esv>)

Shodno navedenom zakonu Zakonu o Ekonomsko-socijalnom savjetu ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 110/08), Savjet razmatra i zauzima stavove prema pitanjima razvoja i unapređivanja kolektivnog pregovaranja, uticaja ekonomske politike i mjera za njeno sprovođenje na socijalni razvoj i stabilnost politike zapošljavanja, zarada i cijena; privatizacije, zaštite radne i životne sredine; zdravstvene i socijalne zaštite i sigurnosti; unapređivanja ekonomske i socijalne politike, itd. Pored navedenog, Savjet razmatra i daje mišljenja na nacrt i prijedloge zakona i ostale propise od značaja za ekonomski i socijalni status i položaj zaposlenih i poslodavaca i podnosi godišnji izvještaj o svom radu Vladi. <http://www.ekosocrs.org>

I zakonodavna i izvršna vlast, pozive za javne rasprave naj češće upućuje poštom, faxom, mail-om, u manjoj mjeri objavama na službenim web stranicama, a nedovoljno putem medija javnog servisa i ostalih sredstava javnog informisanja, što upućuje da ne postoji razvijena praksa animiranja javnosti za uključivanje u javne rasprave putem medija.

Organizacije civilnog društva preferiraju jeftinije i savremenije načine informisanja i pozivanja na javne rasprave kao što su e-mail poruka, sistem javnog informisanja, web stranica (a u novije vrijeme i društvene mreže).

Anketa je pokazala da iako nema striktno popisanu obavezu da na svojim službenim stranicama parlament/skupština objavljuje pozive i nacrt akata, više od 60% anketiranih predstavnika zakonodavnih institucija to čini, ali ne ažurno i na adekvatan način. Snimljeno stanje na web stranicama potvrđuje izjave anketiranih predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti, a zbog nepostojanja rubrike „Javne rasprave“, put do dokumenata je naj češće komplikovan i zagušen drugim informacijama.

Učesnici javnih rasprava smatraju da bi sve institucije (resorna Ministarstva, organi izvršne vlasti i organi zakonodavne vlasti), trebali imati obavezu objave svih informacija vezanih za javne rasprave na svojim službenim stranicama.

Polovine anketiranih iz zakonodavnih i izvršnih institucija su mišljenja da njihove službene web stranice ne omogućavaju jednostavno davanje komentara na dokumente koji su predmet javne rasprave kroz cijeli tok trajanja javne rasprave. Mnogo je već raspoloženje za takvim vidom učestvovanja (70%) na strani organizacija civilnog društva, pa je njihov stav po ovom pitanju takav da im to treba i omogućiti.

Anketirani iz institucija vlasti su se izjasnili da je za učesnike veoma važno da budu obaviješteni o značenju akta koji je u javnoj raspravi, o uticaju akta na razvoj društva i ekonomije, te na koji način akti u javnoj raspravi utiču na budžet. Iako su procijenili koje su informacije važne, analize uticaja propisa nisu dostavljali uz poziv za javnu raspravu, jer je oko 55% anketiranih učesnika izjavilo da su dobijali samo poziv za javnu raspravu bez potrebnih informacija, ili su uz poziv bili informisani samo o značenju potrebe akta.

Na web stranicama je samo u rijetkim slučajevima javnost obaviještavana o razlozima i uticajima koje potencijalno donosi akt-predmet javne rasprave.

Zakonodavne institucije smatraju da informisanje javnosti o statusu sugestija iznesenih u javnoj raspravi je najpogodnije realizovati putem web stranica, ali nažalost, većina službenih web stranica zakonodavnih institucija nemaju prostor za „javne rasprave“ niti imaju praksu objave iznesenih sugestija. S druge strane institucije izvršne vlasti, prilikom informisanja učesnika i javnosti o statusu sugestija iznesenih u javnoj raspravi, preferiraju javne medije, a

sve ostale vidove informisanja (pošta, fax, e-mail, web stranica) skoro da ne koriste. Već je u ranijim razmatranjima navedeno da su sugestije iznešene u javnoj raspravi i njihov status sastavni su sastavni dio obrazloženja koja se uz prijedlog propisa dostavljaju poslanicima i da u tehnički smislu ne postoje prepreke da i javnost i uesnici javnih rasprava budu blagovremeno obavješteni o njima.

Anketirani uesnici su izjavili da su od predlagača akta samo u rijetkim prilikama obavješteni o statusu sugestija iznešenih u javnoj raspravi. Zbog toga smatraju da je ovo jedan od najvećih nedostataka i najveći propust organizatora javnih rasprava. Koliko su ove informacije važne za uesnike ilustruje slijedeća izjava: „Iako se prethodni dio javne rasprave organizuje perfektno, nakon što uesnici pošalju svoje komentare i sugestije, nastupa neobjašnjiva i POTPUNA TIŠINA o statusu komentara“.

Anketirani iz zakonodavnih institucija u velikoj većini smatraju da ne postoji mogućnost osporavanja valjanosti akata koja su doneseni uz kršenje pravila javnih rasprava, ali da se u fazi amandmanskog djelovanja na sjednica parlamenata i radnih tijela akt može osporavati adekvatnu argumentaciju i dokaze.

Preko 90% anketiranih uesnika javnih rasprava podržali bi uspostavu kontrolnog mehanizma i mogućnosti za osporavanja valjanosti akta koji su doneseni uz kršenja pravila o javnim raspravama.

Svaki treći parlament imao je zabilježene slučajeve ponavljanja javnih rasprava, a najveći je razlog bio nedovoljan broj uesnika. U parlamentima imaju podijeljene stavove o tome da li su ili nisu bili zadovoljni brojem prisutnih uesnika na javnim raspravama, dok anketirani iz institucija izvršne vlasti uglavnom su bili zadovoljni brojem prisutnih uesnika na javnim raspravama.

U dvije trećine anketiranih uesnika javnih rasprava nisu zadovoljni odzivom i učestvovanjem javnosti u javnim raspravama. NVO sektor smatra da je krivica za nedovoljan odziv obostrana. Institucija/organizator rasprave ne koristi efektivne mehanizme objave poziva, a potencijalni/ciljani uesnici su često pasivni i/ili nesvjesni da ih se predmet rasprave tiče (pozitivno ili negativno), i/ili su needucirani o suštini problematike o kojoj se raspravlja.

I pored velikog broja primjedbi na način kako se provode, preko 2/3 anketiranih su mišljenja da su primjedbe iznesene na javnim raspravama bile korisne i za uesnike i organizatore javnih rasprava, ali i za poslanike kao donosioce.

Jedan od najindikativnijih stavova anketiranih se odnosio na primjedbe iznesene na radnim akcijama javnih rasprava.

Predstavnici zakonodavnih institucija vlasti su u esnike javnih rasprava ocijenili kao „nespremno uključene“ i da su u diskusijama često bez dovoljno argumenata, a velika većina anketiranih predstavnika izvršne vlasti (oko 90% anketiranih) izrazili su najveće nezadovoljstvo time što u esnici javnih rasprava budu nespremni i sa konfuznim i nejasnim stavovima po pitanju predmeta javnih rasprava, te njihovim neuvažavanjem argumenata koje iznose drugi u esnici javnih rasprava.

Anketirani u esnici javnih rasprava iznijeli su znatno više primjedbi na radun ostalih u esnika javnih rasprava a navešemo samo najčešće:

- nedovoljno argumentovani (stav 70% anketiranih),
- nespremni se uključiti u javne rasprave (stav 49% anketiranih),
- politizirani (stav 39% anketiranih),
- nestručni (stav 30% anketiranih),

I pored toga preko 75% anketiranih u esnika izjasnili su se da su njihove sugestije na akt iz javne rasprave bile uglavnom uvažene.

Većina predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti (više od 50% anketiranih), smatraju da su primjedbe i sugestije iz javnih rasprava promijenile nacrt akta do 10%, čak i više, a manji broj anketiranih (15%) smatraju da su primjedbe i sugestije iz javnih rasprava promijenile nacrt akta do 5%.

Manje od polovine u esnika javnih rasprava (njih 40%) su iznijeli svoju procjenu da su primjedbe iz javnih rasprava uticale na promjenu nacrta akata najviše do 5%, dok su je iznenađujuće i visok broj onih koji skeptično gledaju na dometa javnih rasprava, jer je po procjeni njih 25%, svojim primjedbama promijenile akt za svega 1%.

Mada su procjene uticaja komentara iznesenih u javnim raspravama na konačnu formu propisa različite, one nedvosmisleno govore o opravdanosti organizovanja i uvođenja javnosti koja je ipak po izjavama svih dala svoj doprinos poboljšanju kvaliteta propisa.

Pitanje, koliko su zadovoljni javnim raspravama postavljeno je samo u esnicima javnih rasprava i skoro polovina smatra da javne rasprave nisu kvalitetne (48 %). Ostali anketirani u esnici su smatrali da su javne rasprave „dovoljno kvalitetne“, a samo manji broj (3) u esnika je bio mišljenja da su javne rasprave vrlo kvalitetne.

Predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti najpozitivijim doprinosom u esnika javnim raspravama ocijenili su otklanjanje dilema oko alternativnih rješenja, (70% anketiranih predstavnika izvršne vlasti), među korisnim su smatrali i bolje razumjevanje potreba korisnika zakona.

U esnici javnih rasprava potvrdili su pozitivne doprinose njihovog u eš a u javnim raspravama jer :

- smatraju da su ukazali na potrebe koje vlast nije imala u vidu,
- smatraju da su otklonili/otklanjali dileme oko alternativnih rješenja, te da su
- iznijeli stavove o kojima zakonodavna i izvršna vlast nije mislila.

Ve ina anketiranih iz zakonodavnih institucija, iz institucija izvršne vlasti i u esnika javnih rasprava, dali su svoje mišljenje i brojne prijedloge o unapre enju javnih rasprava kako bi se u inile demokrati nijim, korisnijim i efikasnijim.

Izdvajamo najkonstruktivnije prijedloge u približnoj formi kako su izre eni od strane u esnika:

- Posebnim propisom (podzakonskim aktom, opštim kodeksom) urediti obavezu i oblast javnih rasprava za dokumenta od javnog interesa za gra ane i državu BiH, detaljno urediti procedre o organizovanju i provo enju javnih rasprava (a najmanje na nivou kvaliteta procedura iz Uredbe o konsultacijama); definisati kriterije (liste dokumenata) za održavanje javnih rasprava; definisati kriterije za liste obaveznih i mogu ih zainteresiranih u esnika javnih rasprava, definisati metodologije i procedure vo enja javnih rasprava koje bi bile obavezuju e, kako za organizatora javne rasprave, tako i za u esnike u javnoj raspravi. NVO sektor smatra da je posebnim propisom o javnim raspravama potrebno definisati i na ine obavješćavanja javnosti o toku i o rezultatima javnih rasprava.
- Posebnim propisom o javnim raspravama potrebno je definisati i okvirne rokove za provo enje javnih rasprava, te rokove blagovremenog obavješćavanja javnosti o razlozima donošenja zakona, predloženim pravnim rješenjima, te posljedicama njihovog donošenja ili nedonošenja kako bi se u esnici javnih rasprava što bolje pripremili. U obrazloženju propisa koji je predmet javne rasprave navesti i „uticaj na poslovni ambijent, zaštitu životne sredine i održivog razvoja, razvoj ljudskih prava i gender“.
- Uspostaviti kvalitet upravljanja procesom javne rasprave (propisom o javnim raspravama) i edukovanjem moderatora javnih rasprava; stalnom edukacijm predstavnika institucija vlasti o suštinskoj važnosti u eš a javnosti u javnoj raspravi, uspostaviti kvalitet svih faza javne rasprave, od javne rasprave do donošenja zakona/akta,

- Za predstavnike NVO sektora, od presudnog značaja za uspješnost javnih rasprava su edukacija institucija vlasti/organizatora o javnim raspravama, edukacija o efikasnoj komunikaciji s javnošću i edukacija o upravljanju pristiglim komentarima²⁸,
- NVO sektora nalaže kontinuirano praćenje primjene zakona i politika, naročito sa stanovišta uticaja propisa na korisnike, odnosno na građane²⁹
- Predstavnici opština smatraju da je važno imati konsultacije u ranoj fazi izrade propisa.
- Svi anketirani istakli su nužnost većeg uvažavanja komentara, primjedbi i sugestija u esniku, posebno onih koji su u korist većine građana, kao i onih koji su dati od strane kompetentnih i stručnih lica, uključujući i eksperte, akademsku zajednicu, privrednike, sindikate.
- Uključivanjem većeg broja u esnika, posebno predstavnika civilnog društva, javne rasprave bile bi demokratske, korisnije i efikasnije i dale bi veću legitimitet i procesu i propisu;
- Neophodno je značajnije korištenje medija javnog servisa s ciljem animiranja većeg broja u esnika tokom provođenja javnih rasprava tako da se javne rasprave učine dostupnijim građanima, a upotrebom više „alata“ za obavještanje javnosti o održavanju javnih rasprava (mediji, elektronska pošta, društvene mreže, web, plakati, bilbordi, razne vrste obavještenja, pamfleti, ...).
- NVO sektor uspjeh javnih rasprava vidi u stalnoj promociji važnosti učesnika javnosti u odlučivanju, te je neophodno povećati zainteresovanost javnosti i ukazati na korisnost javnih rasprava; javne rasprave trebaju biti dostupne svim kojima se tiče.
- Na službenim web stranicama organizatora javnih rasprava potrebno je postaviti nacrt akta, sve informacije o toku javne rasprave, stavljene primjedbe i sugestije na predložene nacrt akta, te po provedenoj javnoj raspravi moguće objaviti na web stranicama uz davanje roka od nekoliko dana da se u esnici izjasne prije podnošenja Skupštini.
- U definisanoj proceduri javnih rasprava je potrebno definisati način izvještavanja o rezultatima javnih rasprava i uticaju sugestija na predložena akta.
- Posebnu pažnju potrebno je posvetiti edukaciji građana i njihovoj pripremi za javne rasprave, te povećati zainteresovanost javnosti. Nepostojanje ovih aktivnosti i nedovoljno znanja o značaju javnih rasprava, glavni su uzroci manipulacija javnim raspravama. Potrebno je provoditi informativne i promotivne kampanje o donošenju određenih zakona.

²⁸ CRP Tuzla: O svim navedenim prijedlozima smo stekli veliko iskustvo i najbolje modele u okviru realizacije EU/IPA CBC projekta „U susret uspješnom sudjelovanju javnosti u upravljanju slivom rijeke Save“, koji je obuhvatao cijelo područje sliva Save u prekograničnom području Bosne i Hercegovine i Hrvatske.

²⁹ Preporuka iz publikacije „Izveštaj o praćenju ženskih ljudskih prava kroz primjenu zakona“ (Prava za sve i ICVA, 2012.)

- Građane (kao i institucije vlasti) naučiti kako uvažavati argumentovane prijedloge i sugestije, te imati stalne napore na edukaciji zainteresiranih u esnima o procedurama javnih rasprava kako bi u esnici bili jasni, praktični, konstruktivni i odgovorni u svojim prijedlozima.
- Potrebno iskoristiti potencijal NVO sektora u animiranju i edukovanju javnosti; javnu raspravu zagovarati kroz aktivnosti organizacija civilnog društva, sektoralno djelovanje, te u većoj mjeri iskoristiti stručnu ekspertizu organizacija civilnog društva i njihovih članova.
- Pronaći dodatna finansijska sredstva za javne rasprave jer ih je u budžetu nedovoljno za ove namjene.

Podaci iz provedenih istraživanja su pokazali su da je o mnogim pitanjima vezanim za javne rasprave, od strane aktera bilo različitih pa i suprotstavljenih stavova i mišljenja o tome kako se odvijaju i kakvu korist donose javne rasprave. Svi akteri su jedinstveni u ocjeni da su javne rasprave i u prošlosti i u budućnosti u izradi propisa korisni i za organizatore i za građane. Međutim brojne sugestije anketiranih o tome na koji način bi se mogle javne rasprave unaprijediti i učiniti funkcionalnijim, upravo govore da pojedinim fazama javnih rasprava u dobroj mjeri nisu zadovoljni ni organizatori ni u esnici i da je potrebno raditi na promjenama kako procesura, tako i prakse,

Kao i u prethodnim razmatranjima i u vezi provedenog istraživanja stavova aktera javnih rasprava, moguće je iznijeti nekoliko generalnih zaključaka:

- Anketirani akteri javnih rasprava smatraju da su provedene javne rasprave korisne, ali nisu zadovoljni na koji način su normirane i kako se provode.
- Procedure javnih rasprava koje su definisane poslovnica nisu kvalitetno razrađene zbog čega u primjeni prilikom obavješćavanja i uključivanja javnosti korištene su pretežno tradicionalne tehnike (pismo, fax i mediji) dok internet i službene stranice, iako su na raspolaganju, nisu iskorišteni na najbolji način, ni kao sredstvo informisanja, ni kao sredstvo uključivanja javnosti.
- Svi akteri javnih rasprava su stavili da se posebnim propisom trebaju definisati metodologije i procedure javnih rasprava koje bi bile obavezujuće kako za organizatora javne rasprave, tako i za građane u javnoj raspravi, a najmanje na nivou kvaliteta procedura koje se primjenjuju u procesu javnih konsultacija. Prema mišljenju udruženja poslodavaca procedura javnih rasprava je potrebno zakonski regulisati i omogućiti Ekonomsko socijalnom vijeću suštinski uticaj na propise.

- Civilni sektor najvećim propustom u javnim raspravama navodi neobavješćavanje učesnika od strane organizatora, o tome kakav stav je zauzela vlast po njihovim sugestijama iznesenim u javnoj raspravi. Iako ako se prethodni dio javne rasprave organizuje perfektno, skoro redovno nastupa potpuna tišina o statusu komentara.
- Prijedlozi organizatora da je potrebno raditi na edukaciji zainteresovanih učesnika i prijedlog predstavnika civilnog sektora da treba raditi na edukaciji službenika zaduženih za vođenje javnih rasprava, upućuju na to da bi organizovanje edukacija i jednih i drugih doprinijelo da prijedlozi i sugestije koje se odnose na propis imaju veću kvalitetu i da bi kvalitet upravljanja procesom javnih rasprava bio efikasniji.

ISKUSTVA SUSJEDNIH ZEMALJA

U prethodnim poglavljima navedeni su primjeri globalne OGP inicijative i Lisabonskog ugovora kojim se nastojalo u svjetskim okvirima i u okviru EU, obezbjediti svakom građaninu pravo sudjelovanja u demokratskom životu. Države potpisnice inicijativa i sporazuma su taj globalni cilj ostvarile izmjenom pravnog i institucionalnog okvira, a sve da bi u konačnici postigli visok nivo otvorenosti parlamenata i vlade za participaciju građana i javnu razmjenu mišljenja na svim područjima saradnje i kreiranju javnih politika. U nekim zemljama sudjelovanje građana u zakonodavnom postupku je regulisano zakonom (npr. Maarska, Rumunija), dok je u Velikoj Britaniji to uređeno Kodeksom dobre prakse o konsultacijama.

Zemlje BH okruženja, Hrvatska, Crna Gora i Srbija koriste i se praksama iz Evropske unije i preuzimaju i njezine pravne ste evine, u dobroj su mjeri riješile pitanje participiranja građana u demokratskom životu i ve se nalaze u onoj fazi gdje kroz redovno pra enje prepoznaju nedostatke i pristupaju korekciji primjenjenih modela. Bitno je za napomenuti da su modeli u zemljama okruženja bili jednostavniji za primjenu kako u institucionalnom tako i u pravnom pogledu, zbog centralizovanog oblika države i injenice da se zakoni donose samo na nivou državnih parlamenata.

Republika Hrvatska još od 1998. godine ima Ured za udruge Vlade RH, od 2002. Savjet za razvoj civilnog društva, od 2003. godine Nacionalnu zakladu za razvoj civilnog društva ime je u institucionalnom smislu stvorila pretpostavke za kvalitetnu participaciju civilnog sektora u kreiranju javnih politika. Donošenjem Programa suradnje Vlade i neprofitnih organizacija, 2000. godine, zatim „Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj društva“ 2006. godine i „Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnoš u u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata“, definisani su pravni okvir i strateški pravci koji omogu avaju zainteresovanoj javnosti da ima aktivnu ulogu u unaprje enju propisa u Hrvatskoj. Da bi se uklju enje javnosti odvijalo na najoptimalniji na in Vlada je izradila i veoma detaljne Smjernice za primjenu Kodeksa³⁰.

Mada se Kodeks na prvi pogled odnosi samo na proces konsultovanja javnosti, u praksi se njegova primjena u potpunosti primjenjuje i na javne rasprave. Hrvatska je u skladu sa zahtjevima Programa Evropa 2005. izradila strategiju informatizacije društva i izradila Program Hrvatska 2007., a sve da bi se građanima omogu ila najkvalitetnija i najšira moguća upotreba i razmjena informacija i time otvorio prostor aktivnog sudjelovanja.

³⁰ Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnoš u u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata izra ene su sukladno mjeri Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije.
http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Smjernice_PDF.pdf

Uspostavom e-uprave je stvoren temelj za nadgradnju i razvijanje e-participatorne demokratije u Hrvatskoj, koja kada su javne rasprave u pitanju, nije na najbolji način strukturirana i zaostaje za e-inkluzijom koja je postignuta u Crnoj Gori i Republici Srbiji.

Crna Gora je u odnosu na Hrvatsku kasnije pristupila, ali pak na zadovoljavajućem i na načinu strukturiranja institucionalnog i pravnog okvira za saradnju sa civilnim društvom u kojem je između ostalog definisano i učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika. Još 2007. godine osnovana je Kancelarija za saradnju sa NVO pri Vladi Crne Gore koja ima nadležnost da obezbijedi saradnju sa NVO i funkcionalnu građansku participaciju. Od 2011. godine konstituisan je Savjet za saradnju Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija sa zaduženjem da između ostalog prati primjenu Strategije saradnje Crne Gore i NVO i daje mišljenja na propise. U Crnoj Gori je nakon usvajanja dokumenta Strategije saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija (2009-2011.) definisana je potreba daljeg unaprijeđenja informisanja, konsultovanja i učešća NVO u procesu kreiranja javnih politika. Dodatno normiranje ovog procesa je ostvareno sa dva ključna propisa u ovoj oblasti: Uredbom o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija („Sl. list CG“, br. 7/12) i Uredbom o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona („Sl. list CG“, br. 2/12). Uredba o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona je u skladu sa međunarodnom praksom obezbijedila normativne predušlove za efikasno sprovođenje konsultovanja javnosti u procesu pripreme zakona, drugih akata, strateških i planskih dokumenata i na taj način je usmjerena na jačanje participatorne demokratije.

Načelo pravo građana Crne Gore da aktivno učestvuju u kreiranju propisa i samim javnim raspravama je definisano u Zakonom o državnoj upravi („Sl. list RCG“, broj 38/03 i „Sl. list CG“, br. 22/08 i 42/11). U zakonu je propisano da su ministarstva i drugi organi državne uprave dužni da obezbijede saradnju sa NVO koja se ostvaruje naročito: 1) konsultovanjem nevladinog sektora prilikom izrade strategija i analiza stanja u određenoj oblasti, izrade nacrti i predloga zakona i drugih propisa i donošenja podzakonskih akata kojima se uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana; 2) omogućavanjem učesća u radu radnih grupa za sagledavanje pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređivanje odgovarajućih pitanja; 3) organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i drugih vidova zajedničkih aktivnosti i drugim odgovarajućim oblicima; 4) informisanjem o sadržaju programa rada i izvještaja o radu organa državne uprave.

Vlada Crne Gore od 2012. godine uspostavila je izuzetno sadržajnu, savremenu i funkcionalnu web stranicu Portal e-uprava Crne Gore, koji pruža mogućnost građanima da učestvuju u procesu kreiranja javnih politika na način što se mogu podnositi inicijative ili



participirati u javnim raspravama o propisima iz bilo koje oblasti u okviru nadležnosti Vlade.

Nakon uspostave institucionalnog i pravnog okvira Crna Gora je otišla i korak dalje jer je u saradnji sa NVO sektorom uspostavila praksu monitorisanja primjene Uredbi, gdje kroz godišnje izvještaje prati dosljednost primjene i daje preporuke za unaprjeđenje. Prvi monitoring izvještaj za 2012. godinu pokazao je da dobar sistem još uvijek nije u potpunoj funkciji jer je zapaženo da sva ministarstva nisu objavila spisak zakona o kojima će biti sprovedena javna rasprava. Takođe, utvrđeno je da su samo 3 ministarstva objavila ukupno 4 izvještaja o konsultacijama zainteresovane javnosti na svojim web stranicama a da nakon provedenih javnih rasprava o tekstu zakona, ministarstva ne objavljuju izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi na web stranici.

Republika Srbija od 2008. godine ima pri Vladi Kancelariju za rad sa civilnim društvom, a u 2014. godini radi na uspostavi Zajedničkog konsultativnog odbora sastavljenog od predstavnika Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta i socijalnih partnera u organizaciji civilnog društva. U Srbiji je u 2014. godini kroz projekte finansirane od strane IPA fondova otvoren proces kreiranja prve Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva.

Republika Srbija takođe, kao i Crna Gora, obavezu provođenja javnih rasprava ima definisanu Zakonom o državnoj upravi gdje, u članu 77 propisuje da su ministarstva „dužna da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, sprovedu javnu raspravu“, ali i da se „Sprovedenje javne rasprave u pripremi zakona bliže uređuje poslovnikom Vlade“.

Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa usvojenim 2010. godine, nisu propisane norme koje se odnose na javne rasprave u pripremi zakona i drugih akata.

U Srbiji ipak ima slučaja da se javne rasprave u pripremi pojedinih akata uređuju posebnim propisima kao što je naprimjer „Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu provođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja razvojnih dokumenata regionalnog razvoja“. Uredba je veoma precizna i detaljna na način uređuje strukturu, metodologiju i principe koji se primjenjuju u toku javne rasprave.

2010. godine Vlada Republike Srbije je usvojila Smjernice za izradu web prezentacija organa državne uprave koja sadrži i zahtjev da web stranica treba da pruži informacije o sprovođenju javnih rasprava. U cilju što većeg kreiranja propisa koji su u javnoj raspravi, Vlada je uspostavila Portal e-uprava koji u dijelu Javne rasprave sadrži sve propise iz svih organa, koji su obavezni da prođu javnu raspravu. Web Portal e-uprava http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne_rasprave je interaktivan i izvrstan je primjer podizanja transparentnosti putem e-inkluzije.³¹

³¹ *eParticipacija odnosno elektronska participacija* je termin koji podrazumijeva upotrebu informaciono - komunikacionih tehnologija u procesima javnog upravljanja i vladanja. Obezbeđuje kvalitetniji kontakt između građana i predstavnika vlasti bez nužnosti fizičkog prisustva aktera dijaloga.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

Analiza mehanizma javnih rasprava u institucijama Bosne i Hercegovine i provedeno istraživanje me u akterima uklju enih u javne rasprave, pokazali su da zbog problema u provo enju javnih rasprava, one ne daju o ekivane efekte i limitiraju potencijalne mogu nosti doprinosa javnosti u poboljšanju propisa.

Bosna i Hercegovina nema u potpunosti izgra en institucionalni okvir kojim e biti ure eni odnosi i na in saradnje civilnog društva sa vladinim sektorom. „Sporazum o saradnji izme u Vije a ministara i nevladinog sektora u BiH“³² koji je trebao da saradnju u initi lakšom i odgovornijom, nije razvio efikasne instrumente uklju enja civilnog društva kao klju nog partnera vlasti u kreiranje javnih politika. Nisu doneseni „Strategije straranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog sektora“, ni „Kodeksa dobre uprave“, a ni nakon sedam godina nisu formirani Ured sa saradnju sa NVO sektorom, niti Komisija za nevladin sektor. Situacija sa institucionalnom nedovršenoš u je veoma sli na i na ostalim nivoima vlasti gdje se kreiraju i donose propisi i kreiraju entitetske i kantonalne politike.

Mehanizam javnih rasprava nije regulisan zakonom ni na jednom nivou vlasti, dok su poslovnicima zakonodavnih institucija procedure javnih rasprava propisane na razli ite na ine i bez dovoljne preciznosti. Takav na in normiranja ostavlja prostor da organizatori u praksi prikom provo enja javnih rasprava uglavnom nastoje da zadovolje formu, ali ne i suštinu zbog koje se javne rasprave provode.

Vrlo detaljna Pravila o konsultacijama u izradi pravnih propisa, na izvrstan na in su definisala proces u eš a javnosti u najranijoj ranoj fazi njegove izrade, kada vlade kreiraju prednacрте ili nacрте propisa. Za razliku od pravila o konsultacijama, poslovni ke norme parlamenata/ skupština koje se odnose na javne rasprave, mnogo su manje precizne i uglavnom sadrže obaveze koje organizator treba ispuniti prema parlamentu, ali ne i prema javnosti koja je u estvovala.

U aktima na razli itim nivoima vlasti ne postoji jedistveno tuma enje i korištenje pojmova šta su to javne konsultacije, javne rasprave, javna saslušanja i javna svjedo enja, ime je stvorena konfuzija kod aktera u razumijevanju na ina u eš a.

³² Potpisivanje Sporazuma je rezultat zagovara ke kampanje vo ene od strane 300 nevladinih organizacija uklju enih u mrežu „Raditi i uspjeti zajedno“

Ni jedan poslovnik ne precizira postupak uključenja javnosti u izradu propisa putem interneta, informativnih kampanja ili e-participiranja, a u praksi, po uzoru na susjedne države, nema uspostavljenog Portala e-uprava kojim bi se na jednom mjestu javnosti plasirale sve informacije i svi procesi javnih rasprava, te omogućila e-participacija po svim nivoima vlasti.

Većina poslovnika o vođenju javnih rasprava ne sadrže kriterije za procjenu koji je propis od javnog interesa i koji će propis biti obavezan upućen u javnu raspravu, niti se poštuju standardi pravovremenog i preglednog informisanja javnosti o planu zakona predviđenih za javne rasprave. Minimalna dužina trajanja javnih rasprava uglavnom nije propisana, a pravilnici ne sadrže kriterije za procjenu uspješnosti javnih rasprava, odnosno kada se smatraju neuspješnim i kada ih treba ponoviti.

Poslovnici zakonodavnih institucija su samo djelimično propisali na koji način se postupa sa rezultatima javne rasprave jer obaveza postoji da se izvještaj o rezultatima javne rasprave dostavi samo parlamentima/skupštinama, ali ne i ostalim učesnicima javne rasprave.

U Bosni i Hercegovini ne postoji ni praksa ni obaveza evaluiranja javnih rasprava niti da se rade periodične analize efekata javnih rasprava sa preporukama za unaprjeđenje, što je za posljedicu imalo da procedure duži period nisu uopšte inovirane i mijenjane.

U Bosni i Hercegovini ne postoji Zakon o lobiranju kojim bi se propisale i transparentnim učesnicima aktivnosti lobista u postupku javne rasprave.

Ni jedan poslovnik ne precizira postupak uključenja javnosti u izradu propisa putem interneta, informativnih kampanja ili e-participiranja, a u praksi po uzoru na susjedne države nema uspostavljenog Portala e-uprava kojim bi se na jednom mjestu javnosti plasirale sve informacije i svi procesi javnih rasprava, po nivoima vlasti.

Tehnološki napredak i potencijal koji internet posjeduje kao ključni kanal za komunikaciju sa građanima, samo je donekle iskorišten na državnom nivou, dok ostali nivoi vlasti ga ne koriste spram mogućnosti i koristi koju bi mogli donijeti. Kod većine institucija vlasti, informacije o javnim raspravama su pasivnog karaktera i nisu na pravi način predstavljene na službenim web stranicama u skladu sa njihovim značenjem.

Tek manji broj institucija ima namjenski link za „Javne rasprave“, dok ostale institucije, informacije o javnim raspravama objavljuju na linku „Novosti“ koji je zbog nepreglednosti i stalnog potiskivanja od strane svježih informacija, neadekvatan za objavu informacija o javnim raspravama. Postoje i linkovi o javnim raspravama sadrže najčešće samo pozive i dokumente koji su predmet javne rasprave, rjeđe imaju e-mail adrese za interaktivnu komunikaciju, a uopšte ne nude blagovremeni izvještaji o statusu primjedbi iznešenih na javnoj raspravi ili arhiva sa ranijevodjenih javnih rasprava.

Prilikom anketiranja aktera javnih rasprava došlo se do jedinstvenog stava da su provedene javne rasprave korisne za sve, ali da nisu zadovoljni na koji način su normirane i kako provode.

Za procedure javnih rasprava koje su definisane poslovnica parlamenta/skupština akterii misle da nisu kvalitetno razrađene zbog toga u primjeni prilikom obavješćavanja i uključivanja javnosti se koriste pretežno tradicionalne tehnike (pismo, fax i mediji) dok internet i službene stranice iako su na raspolaganju, nisu iskorišteni na najbolji način, ni kao sredstvo informisanja, ni kao sredstvo uključivanja javnosti

Svi akteri javnih rasprava su stali da se posebnim propisom trebaju definisati metodologije i procedure javnih rasprava koje bi bile obavezujuće kako za organizatora javne rasprave, tako i za učesnike u javnoj raspravi, a najmanje na nivou kvaliteta procedura koje se primjenjuju u procesu javnih konsultacija. Prema mišljenju udruženja poslodavaca procedure javnih rasprava je potrebno zakonski regulisati i omogućiti Ekonomsko socijalnom vijeću suštinski uticaj na propise.

Civilni sektor najviše im propustom u javnim raspravama navodi neobavješćavanje učesnika, o tome kakav stav je zauzela vlast po njihovim sugestijama iznešenim u javnoj raspravi i kakvo obrazloženje ima kada ih odbije. Stali su da čak i ako se prethodni dio javne rasprave organizuje perfektno, skoro redovno nastupa potpuna tišina o statusu komentara.

Prijedlozi organizatora da je potrebno raditi na edukaciji zainteresovanih učesnika i prijedlog predstavnika civilnog sektora da treba raditi na edukaciji službenika zaduženih za vođenje javnih rasprava, upućuje na to da bi organizovanje edukacija i jednih i drugih doprinijelo da prijedlozi i sugestije koje se odnose na propis imaju veći kvalitet i da bi kvalitet upravljanja procesom javnih rasprava bio efikasniji.

Preporuke:

- 1. Donijeti strateške dokumente koji definišu odnose i način saradnje vladinog sektora i civilnog društva u BiH u postupku kreiranja javnih politika**
- 2. Uspostaviti funkcionalan institucionalni i pravni okvir na državnom nivou a zatim i po svim ostalim nivoima vlasti koji će**

3. Mehanizam javnih rasprava regulisati zakonom ili drugim detaljnim obavezujućim propisom, a najmanje na nivou kvaliteta procedura koje se primjenjuju u procesu javnih konsultacija.
4. Propisom definisati kriterije za procjenu koji je propis od javnog interesa i koji će propis biti obavezno upućen u javnu raspravu, kriterije za izbor zainteresovanih učesnika i obavezu informisanja, minimalnu dužinu trajanja javnih rasprava (tamo gdje već nije propisano), kriterije za procjenu uspješnosti javnih rasprava, obavezu informisanja učesnika o statusu komentar i obavezu periodičnih evaluiranja i procjene efekata javnih rasprava .
5. Prilikom izrade obrazloženja propisa koji se upućuje u javnu raspravu, kao obavezu uvesti navođenje uticaja propisa na ekonomiju, poslovni ambijent, zaštitu životne sredine i održivog razvoja i jednakopravnost polova.
6. Po uzoru na susjedne države uspostaviti Portal e-uprava kojim bi se na jednom mjestu javnosti plasirale sve informacije i svi procesi javnih rasprava, te omogućila e-participacija u kreiranju javnih politika, po svim nivoima vlasti.
7. Na svim službenim web stranicama izvršne i zakonodavne vlasti uspostaviti istaknute pregledne funkcionalne i ažurne linkove „Javne rasprave“.
8. Organizovati programe edukacije državnih službenika i predstavnika civilnog sektora o značaju, tehnikama participiranja i tehnikama upravljanja javnih rasprava
9. Pristupiti globalnoj transnacionalnoj inicijativi Partnerstvo za otvorenu vlast .
10. Donijeti Zakon o lobiranju i njime propisati eventualne aktivnosti lobista u postupku javne rasprave.

PRILOZI

Prilog 1 – Uzorak najave javne rasprave na web stranici Parlamenta BiH

Zakazane javne rasprave

- **Javna rasprava o Prijedlogu zakona o javnim nabavkama (predlagač: Vijeće ministara BiH)** - u organizaciji Komisije za finansije i budžet Predstavni kog doma

5.02.2014. - 11,00 - 13,30 sati - Bijela sala

- [Poziv za Javnu raspravu o Prijedlogu zakona o javnim nabavkama \(predlagač: Vijeće ministara BiH\)](#)
- [Prijedlog zakona o javnim nabavkama \(predlagač: Vijeće ministara BiH\)](#)
- [Potvrda učešća](#)
- [Program Javne rasprave](#)

JAVNA RASPRAVA

o Prijedlogu zakona o javnim nabavkama

Sarajevo, 5. 2. 2014., Bijela sala II. sprat, u 11 sati

POTVRDA UČEŠĆA

Ime i prezime:	
Institucija:	
Telefon:	
Fax:	
E-mail:	

Molimo Vas da popunjenu potvrdu učešća pošaljete na e-mail: zeljko.kosmajac@parlament.ba ili na broj faxes: 033- 22 68 41 do 3.2.2014., do 12 sati.

Prilog 2 - Uzorak najave javne rasprave na web stranici Narodne Skupštine RS

Јавна расправа о Нацрту Закона о фискалној одговорности

1.4.2014



33. , 05.03.2014. ,

: 01-328/14

· : 09.04.2014. 10:00 ,

· : 11.04.2014. 10:00

· : 12.04.2014. 10:00

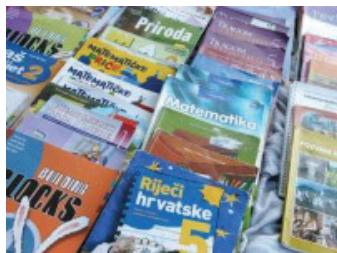
20. 2014.

Primjer sa informacijama iz najave javne rasprave na web stranici Narodne Skupštine RS

Prilog 3 - Uzorak najave javne rasprave na web stranici Vlade Kantona 10

Poziv na javnu raspravu

Objavljeno: 04.03.2014.



Ministarstvo znanosti, prosvjete, kulture i športa Hercegbosanske županije poziva svu zainteresiranu javnost da se aktivno uključi u javnu raspravu o tekstu Nacrta Zakona o udžbenicima i nastavnim sredstvima za osnovne i srednje škole u Hercegbosanskoj županiji, te da svoja mišljenja, sugestije, kritike i prijedloga šalju na adresu elektronske pošte Ministarstva: mzpks@vladahbz.com ili dostave pismenim putem na adresu Stjepana II Kotromanića a.b.b. 80101 Livno, BiH.

Tekst Nacrta Zakona o udžbenicima i nastavnim sredstvima za osnovne i srednje škole u Hercegbosanskoj županiji objavljuje se na web stranicama Vlade Hercegbosanske županije www.vladahbz.com, te se time otvara javna rasprava i traje do 19. ožujka 2014. godine, odnosno 15 dana od dana objave.

Tekst Nacrta Zakona možete preuzeti [OVDJE](#) ili u rubrici „[DOKUMENTI](#)“ Ministarstva znanosti, prosvjete, kulture i športa Hercegbosanske županije.

Prilog 4 - Uzorak najave javne rasprave na web stranici Zeničko dobojskog kantona

Nacrti Zakona i drugih propisa koji se upućuju na javnu raspravu.

Srijeda, 02. april 2014. 09:56

Nacrt Zakona o dopunama Zakona o srednjoj školi

Skidanje priloga:

- [nacrt zakon dopune srednja skola.pdf](#) (22 Download)
- [zaključak nacrt zakon dopune srednja skola.pdf](#) (15 Download)
- [RASPRAVA O Nacrtu Zakona o dopunama Zakona o srednjoj školi 2014.doc](#) (4 Download)

Srijeda, 02. april 2014. 09:56

Nacrt Zakona o dopunama Zakona o osnovnoj školi

Skidanje priloga:

- [nacrt zakon dopune osnovna skola.pdf](#) (18 Download)
- [zaključak nacrt zakon dopune osnovna skola.pdf](#) (14 Download)
- [Izvod iz transkripta RASPRAVA Nacrt Zakona dopuna osnovna skola 2014.pdf](#) (8 Download)

Na osnovu člana 99. stav 1. i 2., člana 122., 123. i 124. stav 1. Poslovnika Skupštine Zeničko-dobojskog kantona - Novi Prigorje, izdanih u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, broj: 7/12 i 12/13, Skupština Zeničko-dobojskog kantona, na 55. sjednici, održanoj dana 31.03.2014. godine, donijela je:

ZAKLJUČAK

1. Skupština Zeničko-dobojskog kantona prihvata Nacrt Zakona o dopunama Zakona o osnovnoj školi.
2. Svi kantonalni organi uprave, općine, udruženja građana, sindikati, druga pravna lica i građani, kao i svi ostali zainteresovani subjekti, primjedbe, prijedloge i sugestije na Nacrt Zakona mogu dostaviti Ministarstvu za obrazovanje, nauku, kulturu i sport u roku od 20 dana.
3. Nacrt Zakona bit će objavljen na web stranici Kantona i dostupan u Ministarstvu za obrazovanje, nauku, kulturu i sport.
4. Skupština Kantona zadužuje Vladu Kantona da prilikom izrade Prijedloga Zakona o dopunama Zakona o osnovnoj školi uzme u obzir prijedloge, primjedbe, stavove i sugestije radnih tijela, te poslanika iznesene u raspravi na sjednici Skupštine, kao i one podnesene od strane kantonalnih organa uprave, općina, udruženja građana, sindikata i drugih pravnih lica i građana, odnosno pojedinaca, kao i svih ostalih zainteresovanih subjekata i da o tome podnese izvještaj Skupštini.

PREDSJEDAVAJUĆI

Sretko Radišić

Broj: 01-02-6529/14

Datum, 31.03.2014. godine

Prilog 5 - Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona u Crnoj Gori

Na osnovu člana 97 stav 3 Zakona o državnoj upravi ("Službeni list RCG", broj 38/03 i "Službeni list CG", br. 22/08 i 42/11), Vlada Crne Gore, na sjednici od 2.februara 2012. godine, donijela je

U R E D B U o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona

I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1

Javna rasprava u pripremi zakona sprovodi se po postupku i na način propisan ovom uredbom.

Član 2

Javna rasprava podrazumijeva konsultovanje organa, organizacija, udruženja i pojedinaca (u daljem tekstu: zainteresovana javnost) u početnoj fazi pripreme zakona i raspravu o tekstu zakona.

Član 3

Javnom raspravom obezbjeđuje se:

- informisanje najšire javnosti o planiranim aktivnostima na pripremi zakona;
- potpunija razmjena informacija između ministarstava i zainteresovane javnosti;
- učestvovanje zainteresovane javnosti u pripremi zakona;
- otklanjanje negativnih posljedica u primjeni zakona;
- kvalitetnije definisanje javnih politika i unapređivanje kvaliteta zakona.

Član 4

Javna rasprava je obavezna u pripremi zakona kojima se uređuju prava, obaveze i pravni interesi građana.

Javna rasprava se ne sprovodi u pripremi zakona:

- kojima se uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta;
- u vanrednim, hitnim ili nepredvidljivim okolnostima;
- kada se zakonom bitno drugačije ne uređuje neko pitanje.

U slučaju iz stava 2 alineja 3 ovog člana, ministar je dužan da Vladi Crne Gore, uz prijedlog zakona, dostavi i obrazloženje razloga zbog kojih nije sprovedena javna rasprava.

Član 5

Ministarstvo na svojoj internet stranici i portalu e-uprave, u roku od pet dana od dana donošenja godišnjeg programa rada, objavljuje spisak zakona o kojima će sprovesti javnu raspravu, kratko objašnjenje potrebe za donošenjem zakona i druge informacije od značaja za pripremu zakona.

Član 6

Odredbe ove uredbe primjenjuju se u slučaju sprovođenja javne rasprave u pripremi prijedloga drugih akata, strateških i planskih dokumenata.

II. KONSULTOVANJE ZAINTERESOVANE JAVNOSTI

Član 7

Postupak konsultovanja zainteresovane javnosti počinje objavljivanjem javnog poziva na internet stranici ministarstva i portalu e-uprave.

Poziv za učešće u konsultacijama ministarstvo upućuje organima, organizacijama, udruženjima i pojedincima koje smatra zainteresovanim za pitanja koja se uređuju tim zakonom i o tome vodi evidenciju.

Javni poziv iz stava 1 ovog člana sadrži: naziv zakona za čiju se pripremu obavlja konsultacija, rok trajanja konsultacija, ime lica zaduženog za koordinaciju konsultacija, mjesto i adresu za dostavljanje inicijativa, prijedloga, sugestija i komentara.

Rok za dostavljanje inicijativa, prijedloga, sugestija i komentara u pisanom i elektronskom obliku, ne može biti kraći od 20 dana od dana objavljivanja javnog poziva iz stava 1 ovog člana.

Član 8

Lice zaduženo za koordinaciju konsultacija dužno je da sve inicijative, prijedloge, sugestije i komentare ažurno evidentira i nakon završenih konsultacija sačini izvještaj koji sadrži pregled subjekata koji su učestvovali u konsultacijama i pregled dobijenih inicijativa, prijedloga, sugestija i komentara.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana ministarstvo objavljuje na svojoj internet stranici i portalu e-uprave i dostavlja subjektima koji su učestvovali u konsultacijama, u roku od sedam dana od dana isteka roka iz člana 7 stav 4 ove uredbe.

III. RASPRAVA O TEKSTU ZAKONA

Član 9

Rasprava o tekstu zakona sprovodi se:

- organizovanjem okruglih stolova, tribina, prezentacija i dr.;
- dostavljanjem prijedloga, sugestija i komentara u pisanom i elektronskom obliku.

Raspravi iz stava 1 alineja 1 ovog člana obavezno prisustvuje ovlašćeni predstavnik ministarstva, koje sprovodi raspravu.

Član 10

Prilikom organizovanja rasprave na način iz člana 9 stav 1 alineja 1 ove uredbe, ministarstvo vodi računa da prostorije u kojima se organizuje rasprava budu pristupačne osobama sa invaliditetom.

Ukoliko se zakonom, koji je predmet rasprave, neposredno uređuju prava, obaveze i pravni interesi osoba sa poremećajima sluha i govora, odnosno osoba sa oštećenim vidom, ministarstvo će omogućiti da se rasprava sprovede uz upotrebu gestovnog govora, odnosno da tekst zakona bude dostupan u audiotonskom zapisu ili na Brajevom pismu.

Član 11

Rasprava o tekstu zakona počinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u raspravi na internet stranici ministarstva, portalu e-uprave i jednom štampanom mediju koji izlazi na teritoriji Crne Gore.

Uz javni poziv iz stava 1 ovog člana objavljuje se i tekst zakona sa obrazloženjem i programom rasprave.

Rasprava se sprovodi po programu iz stava 2 ovog člana koji sačinjava ministarstvo i koji sadrži:

- naziv ministarstva koje sprovodi raspravu;
- naziv zakona koji je predmet rasprave;
- rok, mjesto i vrijeme održavanja rasprave;
- adresu i način dostavljanja prijedloga, sugestija i komentara;
- druge podatke potrebne za njeno sprovođenje.

Rasprava o tekstu zakona traje najmanje 40 dana od dana objavljivanja javnog poziva iz stava 1 ovog člana.

IV. IZVJEŠTAJ O JAVNOJ RASPRAVI

Član 12

Nakon završetka rasprave ministarstvo sačinjava izvještaj o javnoj raspravi.

Izvještaj o javnoj raspravi sadrži naročito podatke o:

- mjestu i vremenu održavanja rasprave;
- ovlašćenim predstavnicima ministarstva koji su učestvovali u raspravi;
- broju i strukturi učesnika u raspravi;

- broju i strukturi dostavljenih prijedloga, sugestija i komentara;
- prijedlozima i sugestijama koji su prihvaćeni i prijedlozima i sugestijama koji nijesu prihvaćeni, sa obrazloženjem razloga.

Sastavni dio izvještaja o javnoj raspravi čine izvještaj o konsultacijama sa zainteresovanom javnošću i izvještaj o međuresorskim konsultacijama, ako su obavljene tokom rasprave.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana ministarstvo objavljuje na svojoj internet stranici i portalu e-uprave, u roku od 10 dana od dana isteka roka iz člana 11 stav 4 ove uredbe.

V. ZAVRŠNA ODREDBA

Član 13

Ova uredba stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

Broj:

Podgorica, 2.februara 2012. godine

VLADA CRNE GORE

PREDSJEDNIK,
dr.Igor Lukšić

Prilog 7 – Lista organizacija i udruženja koja su učestvovala u anketiranju

1	Udruženje poslodavaca RS
2	Udruženje poslodavaca FBiH
3	Privredna komora F BiH
4	Federalna uprava za inspekcijske poslove
5	Kantonalna uprava za inspekcijske poslove TK
6	Kantonalna uprava za inspekcijske poslove KS
7	Savez samostalnih sindikata BiH
8	Ekonomsko socijalno vijeće Federacije BiH
9	Opština Laktaši
10	Opština Ilidža
11	Grad Trebinje -grad. uprava
12	Služba inspekcija -Grad Trebinje
13	Opština Odžak
14	Grad Doboј
15	Opština Široki Brijeg
16	Opština Foča
17	Opština Srebrenik
18	Grad Prijedor
19	Opština Konjic
20	Opština Gračanica
21	Zemlja djece Tuzla
22	Centar informativno-pravne pomoći Zvornik
23	CGS Livno
24	Centar za promociju civilnog društva
25	Klub potrošača TK
26	Pokret potrošača RS
27	Prava za sve Sarajevo
28	ICVA Sarajevo
29	CRP Tuzla - Sektor za ljudska prava i demokratizaciju
30	CRP Tuzla - Sektor za okoliš i energetska efikasnost
31	DON Prijedor
32	Zdravo da ste
33	Nezavisni biro za razvoj Modriča

Prilog 8 – Deklaracija o otvorenosti parlamenata

DEKLARACIJA O OTVORENOSTI PARLAMENATA

Rezime

Cilj

Deklaracija o otvorenosti parlamenata predstavlja poziv organizacija civilnog društva koje vrše monitoring rada parlamenata (PMO) državnim parlamentima, entitetskim i transnacionalnim zakonodavnim tijelima da se obavežu na otvorenost i omogućavaju u estvovanja gra ana u radu parlamenta. PMO-i su ve prepoznati, jer omogućavaju gra anima pristup informacijama o radu parlamenata, u estvovanje gra ana u parlamentarnim procesima i povećavaju odgovornost parlamenata. Pored toga što PMO-i zagovaraju ve i pristup informacijama o radu vlasti i parlamenata, oni tako e prepoznaju i potrebu za unaprje enje dijaloga za saradnju sa svjetskim parlamentima o pitanjima parlamentarne reforme. Namjera ove deklaracije nije samo poziv na akciju, nego je i osnov za dijalog izme u parlamenata i PMO-a, da se unaprijedi otvorenost vlasti i parlamenata, kao i da se osigura da ova otvorenost vodi ka ve oj uklju enosti gra ana, ve oj odgovornosti predstavni kih institucija i demokrati nijem društvu.

Istorija

O deklaraciji koja koristi razli ite dokumente odobrene od strane meunarodne parlamentarne zajednice, prvobitno se diskutovalo na konferenciji PMO lidera koju je organizovao Nacionalni demokratski institut - Sunlight fondacija, zajedno sa latino-ameri kom legislativnom mrežom za transparentnost, u Vašingtonu D.C. Konferencija se održavala od 30. aprila do 2. maja 2012. godine, uz podršku mreže Omidyar, Instituta za otvoreno društvo, Nacionalne zadužbine za demokratiju, Instituta svjetske banke i Ambasade Meksika u SAD-u. Nadogra ena deklaracija koja je pokazivala konsenzus me u u esnicima konferencije je potom ponovo razmotrena na Konferenciji o otvorenim legislativnim podacima u Parizu, koju je organizovao Regards Citoyens, Centre d'étudeseuropéennes de Sciences Po i Médialab Sciences Po, od 6. do 7. jula 2012. Nacrt je ponu en na uvid javnosti od 11. do 31. jula 2012. Finalna verzija deklaracije, koja je postavljena na OpeningParliament.org, objavljena je na Svjetskoj e-parlament konferenciji u Rimu na Me unarodni dan demokratije, 15. septembra 2012. godine.

Sadržaj deklaracije

Promovisanje kulture otvorenosti: Informacije o radu parlamenta pripadaju javnosti. One e biti dostupne gra anima za koriš enje ili dalje publikovanje, uz eventualna ograni enja koja su usko definisana zakonom. Da bi se omogu ila kultura otvorenosti, parlament mora da donese mjere koje e osigurati inkluzivnu gra ansku participaciju i slobodno gra ansko društvo. Mora omogu iti efektivni monitoring parlamenata i snažno zaštititi ova prava preko svoje nadzorne funkcije. Parlament e tako e omogu iti gra anima pravnu zaštitu u slu ajevima kada žele da iskoriste svoje pravo na pristup informacijama o radu parlamenta. Parlament ima afirmativnu dužnost da unaprije uje razumijevanje gra ana o funkcionisanju parlamenta i da razmjenjuje dobre prakse sa drugim parlamentima da se pove a otvorenost i transparentnost. Parlament e raditi u Deklaracija o otvorenosti parlamenata saradnji sa PMO-ima i gra anima, da bi informacije o radu parlamenta bile kompletne, ta ne i blagovremene.

Osiguravanje transparentnosti informacija o radu parlamenta: Parlament e usvojiti politike koje osiguravaju proaktivno objavljivanje informacija o radu parlamenta i periodi no e vršiti pregled tih informacija, kako bi se mogle iskoristiti neke nove dobre prakse. Informacije o radu parlamenta sadrže informacije o ulozi parlamenta i njegovoj funkciji, kao i informacije dobijene preko zakonodavnog procesa, što uklju uje tekstove predloženih zakona i amandmana, glasanje, dnevni red i raspored aktivnosti parlamenta, izvještaje o plenarnim i odborni kim aktivnostima, arhivske informacije i sve druge informacije koje su u okviru izvještaja o radu parlamenta, kao što su npr. izvještaji o parlamentu ili izvještaji napravljeni od strane parlamenta. Parlament e osigurati informacije o upravljanju i administraciji parlamenta, osoblju u parlamentu kao i sveobuhvatne i detaljne informacije o budžetu parlamenta. Parlament e osigurati informacije o biografiji, aktivnostima i poslovima u koje su uklju eni parlamentarci, uklju uju i i sve informacije potrebne gra anima kako bi mogli da donesu sud o njihovoj kompetentnosti i poštenju, kao i eventualnim sukobima interesa.

Olakšavanje pristupa informacijama o radu parlamenta: Parlament e omogu iti da informacije budu dostupne svim gra anima bez diskriminacije, preko više na ina informisanja, uklju uju i li no neposredno posmatranje, stampane medije, radio i emitovanja uživo ili po zahtjevu na internetu. Prisustvo u parlamentu e biti omogu eno svim gra anima uz ograni enja u vezi sa kretanjem i bezbjednoš u, sa jasno definisanim i javno dostupnim politikama koje omogu avaju pristup medijima i posmatra ima. Informacije o radu parlamenta e tako e biti besplatne, na svim zvani nim i službenim jezicima, i preko sredstava kao što su izvještaji na jednostavnom jeziku, što e omogu iti da informacije budu razumljive široj populaciji.

Omogu avanje elektronske razmjine informacija o radu parlamenta: Informacije o radu parlamenta e biti dostupne na internetu i u takvom obliku da gra ani mogu da ih analiziraju i dalje koriste preko raznih tehnoloških alata. One e biti povezane sa drugim povezanim informacijama. Mogu se lako prona i i preuzeti sa interneta u paketu, da bi se ohrabrio razvoj novih tehnologija za njihovo istraživanje. Internet stranice parlamenata omogu avaju komunikaciju sa gra anima ak i u društvima sa ograni enim pristupom internetu, uz pristup informacijama preko posrednika koji mogu te informacije dalje dijeliti sa gra anima. Web stranice parlamenata e nastojati da koriste interaktivne alate, kako bi se aktivirali gra ani, a gra anima e se omogu iti pristup informacijama i putem mobilnih servisa. Parlament e dati prednost koriš enju formata koji nisu u privatnom vlasništvu, besplatnim programima i programima koji su slobodni za distribuciju. Parlament ima obavezu da osigura dostupnost informacija o svom radu putem novih tehnologija, garantuju i zaštitu privatnosti onih koji pristupaju informacijama. Deklaracija o otvorenosti parlamenata

DEKLARACIJA O OTVORENOSTI PARLAMENATA

Preambula

S obzirom na to:

- da su klju demokratizacije društva takvi parlamenti i zakonodavne institucije koji su uklju ivi, odgovorni, pristupa ni i spremni da daju odgovore, što proizilazi iz njihovih ustavnih obaveza da predlažu zakone, zastupaju gra ane i da nadgledaju implementaciju izvršenja politika i u inak rada kao i da odražavaju interese gra ana;
- da otvorenost parlamenata omogu ava gra anima da budu informisani o njihovom radu, pospješuje gra ansko u eš e u zakonodavnom procesu, omogu ava gra anima da uti u na rad parlamentaraca, kako bi njihov rad bio što odgovorniji i da zastupaju interese gra ana;
- da su gra anska prava da u estvuju u vlasti i da imaju pristup informacijama o radu parlamenta ustanovljena u me unarodnim propisima o ljudskim pravima³³ i u me unarodnim standardima i normama za demokratske parlamente koji su usvojeni od strane me unarodne parlamentarne zajednice³⁴ i da su me unarodne institucije postavile snažan temelj za otvorenost parlamenata preko interneta;³⁵
- da je po etak digitalne ere iz temelja izmijenio kontekst javnog koriš enja informacija o radu parlamenta i o ekivanja gra ana u vezi sa dobrim upravljanjem vlasti, i s obzirom na to da

³³ U okviru lanova 19 i 21 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i lanova 19 i 25 Me unarodnog sporazuma UN o gra anskim i politi kim pravima

³⁴ Ove norme i standardi uklju uju i dokumente kreirane i usvojene od strane Inter-parlamentarne unije, Foruma parlamentarne asocijacije Komonvelta , Assemblée parlementaire de la Francophonie, i Parlamentarne konfederacije Amerika.

³⁵ Inter-parlamentarna unija i UN-ovo odjeljenje za ekonomiju i društvene poslove. Vodi za internet stranice parlamenata, mart 2009. Deklaracija o otvorenosti parlamenata

nove tehnologije pospješuju analizu i korišćenje informacija o radu parlamenta, što obećava uspješno dijeljenje znanja i utvrđuje zastupničku demokratiju

- da različitosti u tradicijama, iskustvu, izvorima i kontekstu mogu da utiču na pristup koji parlament koristi da poboljša otvorenost, ali ne smanjuju važnost poboljšavanja otvorenosti parlamenta i transparentnost; da je otvorenost parlamenta komplementarna sa potrebom za širu otvorenost vlasti i da mnoge vlasti sarađuju sa civilnim društvom preko inicijativa kao što je Partnerstvo o otvorenoj vlasti, sa ciljem da se unapredi monitoring, kako bi se dobila transparentnija, efektivnija i odgovornija vlast; - da je sve veći i broj organizacija civilnog društva koje se bave monitoringom rada parlamenta i davanjem podrške, koje žele da sarađuju i da imaju značajnu ulogu u jačanju demokratske odgovornosti parlamenta i žele da imaju pristup informacijama o radu parlamenta, da bi mogle što efektivnije izvršavati ovu svoju ulogu i s obzirom na to da ima mnogo primjera snažne saradnje između parlamenta i organizacija koje se bave monitoringom rada parlamenta (PMO-a) gdje se mogu vidjeti napori u cilju veće otvorenosti prema informacijama o radu parlamenta, predstavnici zajednice PMO-a³⁶ su kreirali sljedeće principe o otvorenosti parlamenta i obavezali se da ih sprovedu.

Promovisanje kulture otvorenosti

1. Priznavanje informacija o radu parlamenta kao javnog vlasništva Informacije o radu parlamenta pripadaju javnosti. Treba omogućiti građanima da koriste i objavljuju informacije o radu parlamenta u cjelini ili dijelove tih informacija. Svi izuzeci i ograničenja ovog principa će biti određeni zakonom.

2. Unaprjeđenje kulture otvorenosti putem zakona

Parlament ima obavezu predlaganja zakona, internih pravila o procedurama i pravila o radu, koja garantuju pravo građanima da pristupe informacijama o radu vlasti i parlamenta, promovišu i kulturu otvorene vlasti, omogućavaju i transparentnost javnih finansija, sigurnost slobode govora i udruživanja i osiguravaju uključivanje civilnog društva u procese donošenja propisa. Deklaracija o otvorenosti parlamenta

3. Zaštita kulture otvorenosti nadgledanjem

Ispunjavaju i svoju funkciju nadgledanja, parlament će garantovati da se efikasno sprovede zakoni koji osiguravaju otvorenost vlasti, da vlast promoviše kulturu otvorenosti i da radi u potpunosti transparentno.

4. Promovisanje građanske edukacije

³⁶ Za kompletnu i ažuriranu listu PMO-a koji su dali svoj doprinos ili dali podršku ciljevima deklaracije, molimo vas pogledajte: <http://www.openingparliament.org/organizations>.

Parlament ima obavezu da aktivno promoviše građansku edukaciju u javnosti, posebno mladih, omogući im razumijevanje pravila i procedura u parlamentu, rada parlamenta, kao i ulogu parlamenta i njegovih članova.

5. Uključivanje građana i civilnog društva u rad parlamenta

Parlament ima obavezu da aktivno i bez diskriminacije radi na uključivanju građana i civilnog društva u parlamentarne procese i donošenje odluka, kako bi efikasno zastupao interese građana i kako bi omogućio građanima da pravo pisanja peticije vlasti ima efekta.

6. Zaštita nezavisnom civilnom društvu

Parlament ima obavezu da podržava mehanizme koji garantuju organizacijama civilnog društva slobodan rad i rad bez ikakvih ograničenja.

7. Omogućavanje efektivnog monitoringa rada parlamenta

Parlament će prepoznati prava i dužnosti civilnog društva, medija i javnosti da vrše monitoring rada parlamenta i parlamentaraca. Parlament će se uključiti u konsultacije sa javnošću i sa organizacijama civilnog društva koje vrše monitoring rada parlamenta, kako bi se ohrabrio efektivan monitoring i smanjile barijere u pristupu informacijama o radu parlamenta.

8. Razmjena dobrih praksi

Parlament će aktivno učestvovati u međunarodnim i regionalnim razmjenama dobrih praksi sa drugim parlamentima i organizacijama civilnog društva, da bi se povećala otvorenost i transparentnost informacija o radu parlamenta, poboljšalo korišćenje informacija i komunikacionih tehnologija i da bi se pojačala privrženost demokratskim principima. Deklaracija o otvorenosti parlamenta

9. Obezbeđivanje pravnih izvora

Parlament će usvojiti zakone koji će obezbijediti da građani imaju efektivan pristup pravnim ili sudskim izvorima na onim nivoima gdje je pristup građanima informacijama o radu vlasti ili radu parlamenta sporan.

10. Dijeljenje kompletnih informacija

Informacije o radu parlamenta koje su dostupne javnosti će biti što kompletnije, odražavajući cjelovitost parlamentarnog rada, osim jasno određenih izuzetaka.

11. Davanje pravovremenih informacija

Informacije o radu parlamenta će biti blagovremeno ponuđene javnosti. Generalno je pravilo da informacija bude data u realnom vremenu. U slučaju da to nije moguće, informacije o radu parlamenta će se pružiti javnosti, im budu interno dostupne.

12. Osiguravanje tačnog informisanja

Parlament će osigurati proces uvođenja službenih podataka i garantovati da informacije koje objavljuje u javnosti budu tačne.

Omogućavanje transparentnosti informacija o radu parlamenta

13. Usvajanje politika o transparentnosti rada parlamenta

Parlament će usvojiti politiku pružanja informacija o radu parlamenta, kao i formu u kojoj će ove informacije biti objavljene. Politika transparentnosti rada parlamenta će biti dostupna javnosti i odredi se uslovi za njen periodični pregled, kako bi se mogla iskoristiti prednost tehnoloških inovacija i dobrih praksi. U slučaju da parlament nema neposrednog kapaciteta da objavi sveobuhvatne informacije o svom radu, on treba da razvije partnerstvo sa civilnim društvom da se osigura širok javni pristup informacijama o radu parlamenta.

14. Pružanje informacija o ulogama i funkcijama parlamenta

Parlament će pružiti informacije o ulozi koja je određena ustavom, o strukturi, funkcijama, internim pravilima, administrativnim procedurama i poslovima, kao i informacije o parlamentarnim odborima. Deklaracija o otvorenosti parlamenta

15. Pružanje informacija o članovima parlamenta

Parlament će pružiti dovoljno ažuriranih informacija građanima o tome kakve su kvalifikacije parlamentaraca, kojim partijama pripadaju, koji im je izborni mandat, koje funkcije obavljaju u parlamentu, kakva im je prisutnost, o identitetu osoblja, kao i sve druge informacije koje članovi žele da otkriju o sebi i o svojim referencama. Informacije o poslovnim kontaktima članova parlamenta i poslaničkih kancelarija će takođe biti dostupne javnosti.

16. Pružanje informacija o osoblju u parlamentu i administraciji

Parlament će pružiti informacije o svom administrativnom funkcionisanju, strukturi osoblja i sprovođenju parlamentarnih procesa. Informacije o kontaktima parlamentarnog osoblja treba da budu javno dostupne i osoblje ima obavezu da pruži informacije javnosti.

17. Informisanje građana o dnevnom redu parlamenta

Dokumenti koji se odnose na radni raspored parlamenta će biti dostupni javnosti, uključujući i kalendar održavanja sjednica parlamenta, informacije koje se odnose na raspored glasanja, raspored vršenja poslova i raspored sjednica odbora. Osim u vanrednim situacijama kada su u pitanju hitni zakoni, parlament će blagovremeno obavijestiti javnost i civilno društvo kako bi mogli da daju svoj doprinos u vezi sa pitanjima koja će se razmatrati.

18. Uključivanje građana u kreiranje Nacrta zakona

Nacrti zakona će biti dostupni javnosti i objavljeni će se nakon predlaganja. U ovom slučaju i potrebu građana da budu u potpunosti informisani, kako bi mogli dati svoj doprinos stvarima o kojima se raspravlja, parlament će nastojati da priprema analizu i prikupljenim informacijama omogućiti pristup javnosti, kako bi se omogućilo široko razumijevanje političkih diskusija u vezi sa predloženim zakonom.

19. Objavljeni izvještaji o aktivnostima odbora/komisija

Izvještaji o aktivnostima odbora/komisija, uključujući i kreirane i dobijene dokumente, iskaze svjedoka na javnim sjednicama, transkripte i izvještaje o poslovima odbora/komisija, za kratko vrijeme će postati javni. Deklaracija o otvorenosti parlamenata

20. Evidentiranje glasanja parlamentaraca

Da bi se osigurala odgovornost parlamentaraca prema svojim biračima, u vezi sa načinom glasanja, parlament će manje koristiti verbalno glasanje na sjednicama, a prednost će dati pojedinačnom ili elektronskom glasanju, kako bi javnost imala uvid u način glasanja pojedinih članova na sjednicama i u odborima/komisijama. Tako će, parlament će manje koristiti glasanje po zastupanju, kako se ne bi radilo u suprotnosti sa normama koje zahtijevaju transparentnost i demokratsku odgovornost.

21. Objavljivanje izvještaja o plenarnim zasjedanjima

Parlament će kreirati, uvati i objavljivati izvještaje o plenarnim zasjedanjima, najprije u formi audio ili video snimaka, postavljenih na internet na nekoj stalnoj adresi, kao i u formi pisanog transkripta.

22. Objavljivanje izvještaja koje kreira parlament ili koji su dostavljeni parlamentu

Svi izvještaji koje kreira parlament ili za koje postoji zahtev da se dostave parlamentu, njegovim kancelarijama ili odborima/komisijama, biće dostupni javnosti u cjelini, osim određenih izuzetaka koji su tačno definisani zakonom.

23. Pružanje informacija o budžetu i rashodima

Parlament ima obavezu da javnosti budu dostupne sveobuhvatne i jasne informacije o državnom budžetu i javnim rashodima, uključujući i prošle, sadašnje i projektovane prihode i rashode. Tako će, parlament ima obavezu da objavljuje informacije koje se odnose i na budžet parlamenta, što uključuje i informacije o izvršenju parlamentarnog budžeta i informacije o ponudama i ugovorima. Ove informacije će biti dostupne javnosti u cjelini, taksativno navedene, napisane jednostavnim jezikom i sa objašnjenjima koja će poboljšati razumijevanje građana.

24. Objavljivanje imovinskog stanja i obezbjeđivanje integriteta članova parlamenta

Parlament će osigurati dovoljno informacija kako bi se omogućilo građanima da što bolje formiraju mišljenje u vezi sa integritetom i naslojima pojedinih članova. U tom smislu, pružiće informacije o otkrivanju imovinskog stanja članova, potrošnji u parlamentu i prihodima van parlamenta, kamatama, dividendama, zakupninama ili drugim prihodima u naturi. Deklaracija o otvorenosti parlamenata

25. Objavljivanje informacija o neetičnom radu i potencijalnim sukobima interesa

Parlament će usvojiti tačno određena pravila, kako bi se osiguralo objavljivanje informacija, što bi predstavljalo zaštitu od stvarnih ili mogućih sukoba interesa i od etičkih prestupa, uključujući i relevantne informacije o interakcijama parlamentaraca sa lobistima i grupama za stvaranje pritiska. Parlament će takođe uiniti javnim informacije o rezultatima eventualnih

pravosudnih ili parlamentarnih istraga i optužnica o neetičnom ponašanju, sukobima interesa ili korupciji.

26. Omogućavanje pristupa arhivskim podacima

Informacije o radu parlamenta sa ranijih sjednica treba se digitalizovati i građanima treba se omogućiti besplatan i trajan pristup bez ikakvih pravnih ograničenja ili naknada. U slučaju da parlament ne može da digitalizuje i omogućiti javnosti uvid u te informacije, on treba sarađivati sa nekim organizacijama koje će te informacije dalje preneti građanima bez ikakvih ograničenja. Parlament treba omogućiti javni pristup parlamentarnoj biblioteci, kako bi parlamentarci i javnost mogli pristupiti arhivskim informacijama o radu parlamenta.

Olakšavanje pristupa informacijama o radu parlamenta

27. Omogućavanje pristupa informacijama preko više kanala informisanja

Parlamenti treba omogućiti pristup informacijama o svom radu preko štampanih medija, radio i TV emitovanja, interneta, mobilnih uređaja ili direktnim posmatranjem.

28. Omogućavanje fizičkog pristupa

Svim građanima treba se omogućiti fizički pristup parlamentu i plenarnim sjednicama. Biće ograničen samo u slučajevima zaštite javne bezbjednosti ili u slučajevima ograničenog prostora.

29. Garantovan pristup medijima

Parlament treba omogućiti medijima i nezavisnim posmatračima pun pristup parlamentarnim procedurama. Kriterijumi i postupak za dobijanje odobrenja za prisustvo medija treba biti jasno definisani i javno objavljeni. Deklaracija o otvorenosti parlamenata

30. Prenos uživo i prenos snimljenih materijala na internetu

Građanima treba biti dostupni prenosi i snimci parlamentarnih procedura putem radija, televizije i interneta.

31. Olakšavanje pristupa u cijeloj zemlji

Koliko je to moguće, pristup informacijama o radu parlamenta treba biti neograničen u pogledu geografskih barijera. Iako korišćenje internet stranica parlamenata olakšava pristup informacijama i to bez geografskih ograničenja, u zemljama gdje je pristup internetu i njegovo korišćenje ograničeno, parlament treba nastojati da pronađe druge načine da se omogućiti javni pristup informacijama u cijeloj zemlji.

32. Korišćenje jednostavnog jezika

Parlament treba osigurati da pravni i tehnički jezik ne budu prepreka građanima koji zahtijevaju pristup informacijama o radu parlamenta. Kao što se u pisanju zakona zahtijeva preciznost jezika, tako parlament ima dužnost da koristi jednostavne jezičke izraze, da bi informacije

bile dostupne i razumljive parlamentarcima i građanima sa različitim nivoom obrazovanja i stručnosti.

33. Korišćenje više zvaničnih ili radnih jezika

Tamo gdje Ustav ili pravila o radu parlamenta omogućavaju korišćenje više nacionalnih ili službenih jezika, parlament će uiniti razumne napore da osigura simultani prevod sednica i brzo prevođenje parlamentarnih izveštaja.

34. Odobravanje slobodnog pristupa

Informacije o radu parlamenta će biti dostupne građanima bez ograničenja, u cilju daljeg korišćenja i besplatne distribucije.

Omogućavanje pristupa informacijama o radu parlamenta preko sredstava elektronske komunikacije

35. Pružanje informacija preko otvorenih i strukturiranih formata

Informacije o radu parlamenta će biti skupljene i objavljene u otvorenim i strukturiranim formatima, kao što je strukturiran XML format, koji se može pročitati i obrađivati na Deklaraciji o otvorenosti parlamentarnih kompjuterima, kako bi građani, civilno društvo, privatni sektor i vlasti jednostavno mogli koristiti i analizirati te informacije.

36. Tehnološka iskoristivost

Parlament će omogućiti tehnološku iskoristivost informacija, dajući jasne instrukcije za korišćenje baza podataka na internetu ili alata koji omogućavaju građanima da dobiju informacije sa internet stranica parlamentarnih stranica. Ako parlament obezbeđuje korisničke usluge, iskoristiće se najbolje prakse kako bi se unaprijedila njegova iskoristivost.

37. Zaštita privatnosti građana

Internet stranice parlamentarnih stranica će imati jasnu i konciznu politiku privatnosti kako bi građani znali kako se koriste njihove privatne informacije. Parlament neće zahtijevati članstvo ili registraciju koja bi ograničavala javni pristup informacijama ili stranicama parlamenta ili zabranjivati praćenje ličnih informacija bez eksplicitne saglasnosti.

38. Korišćenje formata bez vlasništva i otvorenog softvera

Parlament će dati prednost izdavanju informacija u digitalnom obliku u onim formatima koji su bez vlasništva i u otvorenim formatima, kao i upotrebi besplatnih i otvorenih aplikacija.

39. Omogućavanje preuzimanja informacija sa interneta u cilju daljeg korišćenja

Informacije o radu parlamenta će biti jednostavne za preuzimanje sa interneta u paketu i u poznatim formatima, kako bi se omogućila jednostavna upotreba tih informacija.

40. Održavanje parlamentarnih internet stranica

Iako i u državama sa ograničenom upotrebom interneta, održavanje i redovno ažuriranje obimne internet stranice parlamenta je vitalan aspekt otvorenosti parlamenta u savremenom,

me usobno povezanom svijetu. Parlament e omogućiti dostupnost informacija o radu parlamenta u elektronskom formatu i distribucija informacija preko interneta smatra e se važnim sredstvom komunikacije. Deklaracija o otvorenosti parlamenata

41. Korišćenje jednostavnih i stabilnih mehanizama pretrage

Parlament e omogućiti građanima da što jednostavnije i brže prona u željenu informaciju koja se ti e rada parlamenta, kreiraju i baze podataka koje bi imale i jednostavne i kompleksne pretrage korišćenjem odgovaraju ih metapodataka. Informacije e biti dostupne na lokaciji koja se ne mijenja vremenom, naprimjer, na internet stranici koja ima stalnu adresu.

42. Povezivanje informacija o radu parlamenta

Parlament e nastojati da unaprijedi mogućnost da građanima da pronalaze odgovaraju e informacije o radu parlamenta, tako što e povezivati informacije o radu parlamenta sa drugim relevantnim informacijama. Naprimjer, mogu povezati usvojene propise sa starijim verzijama zakona, sa relevantnim izvještajima odbora/komisija, sa nalazima eksperata, sa predloženim amandmanima i sa dijelovima zvanih izvještaja o radu parlamenta koji sadrže izvještaje sa parlamentarnih debata o relevantnom propisu.

43. Omogućavanje korišćenja servisa za obaveštavanje

Gdje je mogu e, parlament e pružiti građanima mogućnost da se pretplate na usluge obavještanja o odre enim kategorijama aktivnosti parlamenta putem email-a, SMS-a ili drugih servisa.

44. Olakšavanje dvosmerne komunikacije

Parlament e nastojati da koristi alate interaktivnih tehnologija, kako bi zaštitio mogućnost građana da osiguraju korisne ulazne informacije u vezi sa zakonima i parlamentarnom aktivnoš u i da olakšaju komunikaciju sa parlamentarcima ili sa parlamentarnim osobljem.

IZVORI PODATAKA

Stručna literatura i publikacije

- Sistemski pregled javne uprave u BiH- ECO, 2006.
- Priručnik za organizovanje i vođenje javne rasprave – Konsultacije komisija sa građanima- Program javne zakonodavne vlasti –OSCE, USAID,
- Priručnik za izradu obrazloženja propisa USAID
- Studija unaprjeđivanja zakonskog procesa u Republici Srbiji, 2012.
- Javne rasprave u Republici Srbiji – analiza pravnog okvira i prakse. Transparentnost Srbija 2012.
- Deklaracija o otvorenosti parlamenata, Avgust 2012.
- Izvještaj Open Government Partnership inicijative (Partnerstva za otvorenu vlast – OGP) iz 2012. godine;
- Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2013, Brisel 2013;
- Projekt istraživanja – mr Zoran Lalović
- Priručnik za izradu obrazloženja pravnih propisa, Ministarstvo pravde BiH, 2013.
- Primjena pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa – mrtvo slovo na papiru ACIPS
- Civilni i socijalni dijalog u Hrvatskoj – Zajednički savjetodavni odbor EU-HR-2008.
- Učelne nevladinih organizacija u definisanju i implementaciji javnih politika
- Izvještaj o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH- 2013.

Akti institucija vlasti:

- Ustavi (BiH, entiteta i kantona);
- Zakon o Vijeću ministara BiH i zakoni o vladama entiteta i kantona;
- Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH i poslovници o radu vlada entiteta i kantona;
- Poslovnici o radu parlamenata / skupština, kantona, entiteta i države;
- Sporazum o saradnji između Vijeća ministara i nevladinog sektora u BiH- 2007.
- Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine
- Pravila za konsultaciju za izradu pravnih propisa Vijeća ministara, septembar 2006.
- Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učestvovanju javnosti i konsultacijama u izradi zakona, Vlada RS 2008.

- Uredba o pravilima za učešće zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata – Vlada FBiH 2012.
- Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Vlada Republike Hrvatske-2009.
- Smjernice za primjenu Kodeksa sa zainteresovanom javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih akata Republike Hrvatske-2010.
- Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, Vlade Crne Gore, 2013.
- Strategija razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori 2014-2016.
- Pravilnik o javnim raspravama, DERK BiH- 2005.
- Odluke i Zaključci o provođenju javnih rasprava (uzorci)

Internet adrese:

www.vladatk.kim.ba
www.zdk.ba
www.vijeceministara.gov.ba
www.vladars.net
www.bpkgo.ba
www.fbihvlada.gov.ba
www.vlada-hnz-k.ba
www.vladahbz.com
www.zupanijaposavska.ba
www.ks.gov.ba
www.vladausk.ba
www.vladazzh.com
www.sbk-ksb.gov.ba
www.parlament.ba
www.narodnaskupstinars.net
www.vijecenarodars.net
www.parlamentfbih.gov.ba
<http://skupstina.ks.gov.ba>
www.skupstinatk.kim.ba
<http://skupstinausk.ba>
<http://skupstinazp.ba>
<http://www.bpkg.gov.ba/skupstina/>

www.skupstina-zzh.ba
www.zdk.ba/skupstina
<http://www.upfbih.ba/index.php/esv>
<http://www.ekosocrs.org>
<http://www.srbija.gov.rs>
<http://www.gov.me>
<http://www.vlada.hr>
<http://www.esrpska.net/>
www.euprava.gov.rs
www.euprava.me

RIJEČ RECENZENTA

Dr. sc. Miloš Šolaja, Fakultet političkih nauka, Banja Luka

„JAVNE RASPRAVE U BIH – OD FORME KA SUŠTINI“

Recenzija

Analiza NVO Centri civilnih inicijativa pod nazivom „Javne rasprave u BiH – od forme ka suštini“ ima 108 strana s pripadajućim tabelama, grafikonima, zakonskim aktima i drugim priložima. Tekst je podijeljen na Uvod, poglavlja koja analiziraju temu koja se odnosi na ulogu javnosti i analizu, institucionalni okvir i značaj javnih rasprava, kao i Zaključak koji završava odgovarajućim Preporukama.

Ova analiza se bavi vjerovatno jednim od ključnih aspekata današnje demokratske prakse, demokratske kulture i mehanizama odlučivanja u procesu donošenja i izvršavanja zakona i drugih odluka u sistemu zakonodavne i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini. Radi se o pitanju javnih rasprava i javnog raspravljanja svih u esenciji javnom životu u procesu usvajanja zakonodavne regulative, a kroz taj proces i definisanja javnih politika i donošenja odluka u smislu efikasnog funkcionisanja izvršnih organa na svim nivoima političkog odlučivanja i djelovanja u BiH.

Istraživanje polazi od teorijskog odnosa javnog mnijenja koje nastaje u procesu javnog raspravljanja u potpunosti najsnažnijeg demokratskog mehanizma i ključne osnove za ostvarivanje suštinskih ciljeva demokratije. Ta ocjena je potpuno ta, jer se razvoj demokratije, njeni dometi i dostignuća, ne smiju prepustiti samo izbornom procesu kao nedovoljnom, nedefinisanoj u potpunosti i sporom za donošenje ključnih odluka. Analiza posebno naglašava značaj razvoja sistema javnih rasprava i razvijenog demokratskog javnog mnijenja za dostizanje kopenhagenskih i madridskih kriterijuma u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Taj pristup određuje metodologije konkretnog pristupa.

Polazište istraživanja je analiza javnosti u BiH kroz normativni i regulatorni okvir definisan kroz različite normativne postavke, ali i terminološki diverzifikovan kada se gleda iz uglova zakonodavne i izvršne vlasti. Iako se radi o različitim pozicijama u političkom sistemu, zajednička karakteristika konfuzije u pravnom okviru i pristupu realizacije, pokazuje dvije negativne osobine. Prva je da pravni okvir nije jasno definisan u pogledu organizacije, ali još više uloge, značaja i efekata javnih rasprava označenih u analizi kao „potpuna tišina o statusu komentara“. Drugi ključni nalaz jeste da viši nivoi zakonodavne i izvršne prakse – zajedničke institucije i entiteti – imaju znatno bolje uspostavljen i uređen okvir za aktivnosti koje se odnose na javno raspravljanje – konsultacije, javne rasprave i iniciranje amandmana – kao ključnih elemenata u procesu definisanja demokratske javnosti i efikasnog, demokratski usmjerenog, javnog mnijenja. U ovom dijelu poseban kvalitet analizi daje ocjena da nema prekase demokratskog evaluiranja rezultata javnih rasprava što govori o nastojanju da se obesmisli demokratski proces i da se javno raspravljanje svede na puku pravnu i političku formu. U tom smislu treba podržati zaključak iz Analize da je 'važnija transparentnost od brzine'.

U drugom dijelu naglašava se potreba dogradnje institucionalnog i pravnog okvira da bi se unaprijedio proces demokratskog raspravljanja o bitnim, ali i ostalim, društvenim pitanjima i to u dva pravca: prvi je zakonodavni proces kao neophodan sistem elemenata na kojima postoji i razvija se kultura demokratske rasprave. Drugi pravac je analiza, fokusiranje, definisanje opredjeljenja i stanovišta koje javnost postavlja u procesu rasprave. Drugi proces jeste kako da se proces javnog raspravljanja u okviru procesa demokratskog odlučivanja i uticaj aktera usmjeri na definisanje javnih politika.

Analiza otkriva neizgrađenost institucionalnog i pravnog okvira, ali joj u ovom dijelu poseban kvalitet daje analiza aktera. Prije svega, pokazuje se nezainteresovanost institucija odnosno nedostatak kolektivne i individualne volje nosilaca političkih funkcija, kako u legislativnoj grani vlasti, tako i u institucijama izvršne vlasti da iskreno pristupe javnim raspravama kao *institucionalizaciji političkog procesa formiranja, definisanja i formulisanja javnog mnjenja kao institucije demokratskog procesa odlučivanja i to usmjerenog ka potpunim efektima koji se odnose na donošenje odluka usmjerenih u korist onih na koje odluke treba da se odnose*. S druge strane nalaze se „oni drugi u esnici u demokratskom procesu“, organizacije s najšire osnove civilnog društva koje imaju i obavezu i interes grupa i lantova koje predstavljaju. U tom me u okviru u Analizi se ta no primje uje da akteri iz institucionalnog okvira koriste institucionalnu i politiku mo da zanemare politiku ulogu i umanje mo uticaja aktera civilnog društva. Analiza precizno definiše civilno društvo i njegove aktere što daje visok nivo ta nosti definisanju uticaja na donošenje propisa i javnih politika u skladu sa demokratskim principima i potrebama. Tu se pokazuje suština pristupa razvoju liberalne demokratije kao procesa razmjene i konkurencije ideja, prijedloga, programa, projekata. U našoj politici i kulturi koja je naslijedila programiranje političkih akcija „odozgo“ i formalizaciju javnih rasprava iz vremena samoupravnog socijalizma veoma je važno da se naglasi postojanje i uticaj i drugih aktera političkog procesa.

U dijelu koji se odnosi na odnose dva ključna stuba organizovanja aktera – institucije i civilno društvo – sagledava se u osnovi potreba zajedničkog definisanja ciljeva i izgradnje povjerenja. Ta nije ,no što se zove me usobnim uticajem i kontrolom u esnika u društvenom procesu donošenja važnih propisa i odluka („checks and balances“) što mnoga društva razvijene demokratije poznaju i priznaju, stvara potrebu me usobne razmjene informacija postavljenih svakako insitucionalno, ali isto tako i svojevoljno bez institucionalnog pritiska. Time analiza ukazuje na neophodnost samosvijesti o ciljevima i zna aju aktera u političkim procesima i neophodnoj potrebi da svoja politička polazišta i neophodne potrebe definišu u odnosu prema postavljenim ciljevima. To bi zna ilo da politike i političke akcije ispoljavaju u po etnoj fazi donošenja odluka, dakle u fazi javnih konsultacija, kao i izrade zakonskih rješenja. Snažnijim pritiskom na institucionalna rješenja i formalne pristupe, kao i prihvatanjem autoriteta civilnog društva demokratski proces u BiH dobio bi snažniji impuls i novi demokratski kvalitet, a institucije i odluke demokratski kapacitet, posebno kroz, što se u Analizi isti e, povjerenje u institucije.

Potrebno je ista i i realan odnos prema kanalima komuniciranja kao elementima ključnog zna aja za javne rasprave i posredovanje stavova izgra enih u okvirima procesa definisanja javnosti i javnog mnjenja. Iako se posebno analizira pristup internet komunikacijama i ulozi weba za javnu raspravu koji pokazuje neslu eni potencijal, injenica da se i dalje naglašavaju tradicionalni kanali komuniciranja poput javnih servisa i analitičkih medija kao važni za podizanje kulture rasprave u smislu obrazovanja civilnog društva za efikasno koriš enje javne rasprave za postizanje ciljeva, zatim stake-holdera da su dužni da

uvažavaju stavove javnosti. U suštini, web-komunikacija je dio multimedijalnog pristupa koji omogućava cjelinu komunikacije neophodne da javno raspravljanje postigne cilj. Ono što u suštinu te komunikacije je dvosmjernost koja se uspostavlja, pasivno mogu nastojati koje daje internet, ali i aktivno potencijalima koje pružaju klasični mediji i koji navode na aktivitet medija kao dijela civilnog društva i učesnika u procesu odlučivanja.

Dodatni kvalitet Analizi daje i ukazivanje na opasnost da javne rasprave budu izmanipulisane od strane grupa i krugova zainteresovanih mimo interesa civilnog društva, a pokrenutih formalno u tim okvirima. Stoga se i ukazuje na potrebu zakonskog regulisanja lobiranja da bi se izbjeglo lažiranje javnih rasprava i manipulisanje javnim mnijenjem.

Budući da je u metodološkom smislu sve dobro postavljeno, jasno je i da argumentacija ima dobre osnove. To su, prije svega, analiza pristupa aktera političkih procesa pitanju javnih rasprava i uticaju javnog mnjenja na donošenje odluka, kao i analiza zakonskog okvira i pregleda predstavljenosti putem interneta. Vrijednost dodatno daje komparativni pristup rješenju u zemljama u okruženju, sličnim po unutrašnjim tranzicionim karakteristikama, autoritarnoj politici, kulturi i nastojanjima da se dostigne priključak sa svijetom.

U ovom trenutku političkog razvoja Bosne i Hercegovine u pravcu demokratskog razvoja ova Analiza je u nekoliko segmenata precizno dala presjek stanja i odgovarajuće preporuke za dalji razvoj za dalje kretanje razvoja efikasne i svrsishodne demokratije za tim veoma post-socijalističkih tranzicionih zemalja i traga. Za BiH je u ovoj fazi političkog razvoja, veoma važno da na osnovama ove Analize, usmjeri pravce političkog razvoja društva u cilju političke stabilizacije i razvoja efikasne demokratije kao pretpostavke institucionalnog izvršenja političkog sistema, fokusirane ekonomske i socijalne stabilizacije društva u cjelini zasnovanih na izražavanju interesa onih na koje se političke odluke i politički ciljevi odnose. U tom smislu i preporuke odražavaju analizirano stanje i zahtjeve moderne demokratije.

Recenzija završena 20. aprila 2014.

Miloš Šolaja





Ova Analiza je omogućena uz podršku američkog naroda putem Agencije SAD za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj je isključiva odgovornost Centara civilnih inicijativa i ne odražava stavove USAID - a ili Vlade SAD - a.

Ovu Analizu je podržala Vlada Velike Britanije. Sadržaj analize je isključiva odgovornost CCI i ne odražavaju nužno stavove Vlade Velike Britanije“