



ANALIZA PRAVNOG, INSTITUCIONALNOG I FISKALNOG OKVIRA ZA ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA U BIH

Učešće organizacija civilnog društva u procesu donošenja odluka i politika

Sarajevo, mart/ožujak 2014.



Izdavač:

**Centar za promociju civilnog društva
(CPCD)**

Adresa:

**Gradačaćka b.b.
70000 Sarajevo**

Telefoni:

**+387 33 644 810
+387 33 611 79+387 33 611 834**

e-mail:

info@cpcd.ba

Za izdavača

Aida Daguda, direktorica CPCD

Priredio:

Slaviša Prorok

Autorica:

Snježana Ivandić Ninković



Sadržaj:

1. Uvod.....	3
2. Metodologija.....	4
3. Zakonodavni okvir.....	5
4. Postojeći standardi koji o(ne)mogućavaju sudjelovanje OCD-a u donošenju odluka	9
5. Dostupnost nacрта pravnih propisa i politika javnosti.....	11
6. Položaj predstavnika OCD-a u diskusijama u međusektorskim tijelima, kriteriji za njihov izbor.....	13
7. Preporuke.....	14
8. Literatura.....	16



Strateški partner u kreiranju i donošenju odluka, stvarnost ili iluzija?

Uvod:

„Civilno društvo, shvaćeno u svojoj kompleksnosti, i u obe svoje komponente, privatnoj i javnoj sferi, predstavlja locus demokratije i liberalnih principa, ali i legitimnosti moderne države“.¹ Civilno društvo kroz podizanje nivoa dekomratske političke kulture te njegujući i razvijajući demokratske vrijednosti stvara pretpostavke za demokratsko funkcionisanje institucija vlasti.

Razvoj civilnog društva u uskoj je vezi sa stepenom demokratije u jednom društvu te poštivanju ljudskih prava. Posebno je povezano sa pravom na slobodno izražavanje, mirno okupljanje i udruživanje; **Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**² (član 10. i 11. Konvencije) garantuje slobodu izražavanja i slobodu udruživanja dok **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima**³, predviđa obavezu država članica Ujedinjenih nacija da usvoje zakone i druge pravne akte kojima će promovirati i osigurati zaštitu prava na izražavanje, mirno okupljanje i slobodu udruživanja. Dva osnovna oblika demokratije koja su prisutna u državama Evropske Unije su reprezentativna demokratija, zasnovana na ulozi političkih partija i višepartijskog sistema i učesnička demokratija, zasnovana na učešću građana u donošenju odluka. Koncept organizacija civilnog društva počiva na pojedincu koji se u rješavanju svojih problema udružuje sa drugim građanima sličnih ili istih interesa. Tako dolazimo do pojma civilnog društva ili civilne participacije u javnim aktivnostima koje treba razlikovati od političke participacije, koja podrazumijeva članstvo u političkim strankama. **Lisabonski ugovor iz 2007. godine**⁴ pretpostavlja poštivanje oba navedena načela u punoj mjeri te je njegova primjena rezultirala obavezom za sve članice Evropske Unije da putem konsultacija uključe civilno društvo u proces donošenja odluka o javnim politikama. Članice Vijeća Evrope poseban značaj su dale kreiranju pravnog okvira za razvoj civilnog društva koji će podstaći razvoj i obezbijediti održivo civilno društvo. On se ogleda u donošenju niza politika i dokumenata u EU koje su omogućile uspostavu zajedničkih komisija (predstavnici institucija i OCD) u kojima predstavnici civilnog društva imaju mogućnosti da prezentiraju svoje stavove, artikuliraju potrebe i učestvuju u donošenju odluka.

Civilno društvo u zemljama EU se ne posmatra kao izolovan sektor već mu se pruža jednaka mogućnost da zajedno sa predstavnicima vladinog sektora rade na izgradnji društva koje će zadovoljiti sve potrebe građana uz poštivanje dekomratskih principa vladavine. Moderna demokratija se temelji na principu koji omogućava građanima da učestvuju u procesima donošenja odluka. Zbog toga je od izuzetne važnosti da država uspostavi adekvatne institucionalne mehanizme

¹ Pavlović, Vukašin, Civilno društvo i demokratija, Udruženje za političke nauke Srbije i Crne Gore, Čigoja štampa, Beograd 2004

² Evropsku Konvencija, ratifikovana od strane Bosne i Hercegovine i postala punopravan član Vijeća Evrope 2002. godine.

³ Usvojen na Parlamentarnoj skupštini Ujedinjenih nacija 16.12. 1966. godine (Rezolucija 2200 A/XXI/), stupio na snagu 23. 03. 1976. godine

⁴ "Ugovor kojim se mijenja i dopunjava Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice", potpisan od strane 27 država članica EU 13. decembra 2007. u Lisabonu. Ugovor iz Lisabona je reformski ugovor čiji je cilj demokratizacija Unije, povećanje efikasnosti institucija i sistema odlučivanja, redefiniranje vanjske politike, približavanje Unije njenim građanima te njeno osposobljavanje da odgovori na izazove globalizacije.



koji bi OCD-ima omogućili transparentno i inkluzivno učešće u kreiranju javnih politika koje bi u konačnici rezultirale uspostvom odnosa suradnje i povjerenja između oba sektora. „Oblici i mehanizmi organizovanja građanskog učešća u procesima donošenja odluka su prevashodno zadatak vlasti koja ih može uključiti kroz 1) obavještavanje o svojim djelatnostima; 2) konsultacije o konkretnim pitanjima od značaja za zajednicu; 3) aktivno uključivanje u procese kroz davanje konkretnih prijedloga i doprinosa diskusiji i biranju prioriteta; te 4) delegiranje ovlaštenja građanima za biranje i odlučivanje po pojedinim pitanjima od značaja.“⁵ Bosna i Hercegovina, nažalost još uvijek ne bilježi pozitivne rezultate u ostvarivanju ovakvog vida suradnje. Razloga je mnogo: Nedovoljni kapaciteti OCD da učestvuju u kreiranju javnih politika, njihova nepovezanost, nedostatak finansijskih sredstava, nepovjerenje građana u rad OCD-a.

Međutim, mnogo važniji uzroci se kriju u nepostojanju podsticajnog okruženja koje bi OCD-ima u BiH omogućilo bolju interakciju sa vlastima, nepostojanju adekvatnih mehanizama za uključivanje OCD u procese donošenja odluka, a na nivoima gdje su ti mehanizmi uspostavljeni u neblagovremenoj i neadekvatnoj primjeni istih. Izvještaj o napretku BiH koji je sačinila EU za 2013 bilježi da su OCD u BiH ostvarile napredak u suradnji sa vlastima na lokalnom nivou dok se na entitetskim i državnom nivou ne uočava napredak.

Metodologija:

U okviru istraživanja za ovu studiju koje je provedeno u periodu od 10. do 30. oktobra 2013. godine, a u cilju sticanja uvida u postojeće mehanizme koji omogućavaju sudjelovanje OCD u procese donošenja odluka, provedena je kvalitativna desktop analiza kroz koju su analizirani i sintetizovani sekundarni izvori podataka. U ovoj fazi analiziran je sadržaj dokumenta “Sporazum o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora“⁶ poslovnika o radu Parlamentarne skupštine BiH, poslovnici o radu entitetskih parlamenata, poslovnici o radu kantonalnih skupština i Distrikta Brčko i sadržaj entitetskih i kantonalnih zakona o lokalnoj samoupravi. Također, analizirani su pravni propisi iz oblasti Zakona o slobodi pristupa informacijama, Zakon o javnoj upravi, sadržaj Pravila za konsultacije na nivou BiH, Jedinstvenih pravila za kreiranje pravnih propisa i niz pratećih dokumenata. Analiza je uključila i niz izvještaja domaćih i međunarodnih organizacija koji se odnose na stepen uključenosti OCD u BiH u procese donošenja odluka.

Nakon toga, pristupljeno je prikupljanju primarnih podataka sa terena. Prije kreiranja upitnika i organiziranja intervjua, urađena je analiza zainteresiranih strana. U svrhu prikupljanja primarnih podataka sprovedena je anketa i kreirana su dva polu-strukturirana upitnika koja su distribuirana OCD u BiH i institucijama na državnom i entitetskom nivou. Upitnik namjenjen OCD trebao je da nam da podatke o postojećoj uključenosti OCD te njihovom mišljenju o primjeni Pravila za konsultacije. Upitnik je poslat na adrese 120 OCD u BiH pri čemu je vođena pažnja da OCD budu teritorijalno i sektorski zastupljene. Na upitnik je odgovorilo 38 OCD. Drugi upitnik je trebao da nam da podatke o načinu na koji se sprovodi proces javnih konsultacija u okviru institucija, da li su urađeni interni pravilnici za javne konsultacije i da li institucija postupa po njima. Upitnik je poslat na 26 institucija od kojeg su njih 8 odgovorile.

⁵ Zehra Kačapor, Selma Osmanagić – Agović, Učestvujem, dakle - doprinosim! Učešće građana i organizacija civilnog društva u donošenju odluka na entitetskom, kantonalnom i opštinskom nivou vlasti u BiH, ACIPS, Sarajevo, 2010,

⁶ Sporazum o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora”, dostupan na www.civilnodrustvo.ba/files/docs/Sporazum_BOS_VER.pdf, posjećeno 6/10/2013.



Intervjui su obavljani sa predstavnicima institucija, vijećnicima na lokalnom nivou, predstavnicima EU u BiH, predstavnicima projekta „Jačanje kapaciteta vladinih institucija za učešće u političkom dijalogu sa civilnim društvom, predstavnicima lokalne samouprave, predstavnicima saveza općina i gradova u FBiH i RS i predstavnicima OCD u BiH.

U toku analize korišteni su sekundarni izvori koji su sastavni dio izvještaja⁷ Ministarstva pravde BiH o provođenju javnih konsultacija u BiH za 2011. godinu, te dio izlaganja i zaključaka sa prezentacije Izvještaja koji je održan 18. oktobra 2013. godine u Sarajevu i okruglog stola na temu “Kako unaprijediti provedbu pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u BiH” održanog 28. oktobra 2013. godine⁸. Korišten je i dio podataka iz analize⁹ o uključenosti OCD u procese javnih konsultacija koje je Asocijacija za demokratske inicijative radila u sklopu projekta JSDP u 2010. godine.

Zakonodavni okvir

Direktno učešće građana u odlučivanju je političko pravo koje se mora garantovati svim građanima na osnovu međunarodnih dokumenata iz oblasti ljudskih prava koje je BiH ratifikovala. Imajući u vidu strukturu Bosne i Hercegovine, građani mogu svoja prava ostvarivati na četiri nivoa vlasti, državnom, entitetskom, kantonalnom i lokalnom (općinskom). Samim time i udruženja građana, kao oblik OCD, mogu na ovim nivoima sudjelovati u donošenju odluka. U ovoj analizi smo se fokusirali na standarde koji omogućavaju sudjelovanje OCD-a u donošenju odluka.

Ustav BiH ne sadrži ni jednu opću normu kojom bi se garantovalo pravo građana na lokalnu samoupravu niti BiH ima državni zakon o lokalnoj samoupravi „koji bi jasno definisao poziciju i ulogu građanstva u sistemu uprave. Također je važno naglasiti da ova oblast nije stavljena pod direktnu nadležnost niti jednog od državnih ministarstava, što znači da BiH na državnom nivou „nema nadležnosti u oblasti direktnog učešća građana u upravljanju javnim poslovima na lokalnom nivou“¹⁰. Kad je u pitanju državni nivo zakonodavne vlasti stepen uključenosti OCD je reguliran prije svega **Poslovníkom o radu Parlamentarne skupštine BiH**¹¹ koji u **članu 92.** regulira Pristup sjednicama¹². U **članovima 114 i 115** koji reguliraju način na koji se vrši javna rasprava (ukoliko se zakon ne donosi po hitnoj proceduri). Na osnovu Poslovnika o radu oba doma Parlamentarne skupštine BiH, pravo zakonodavne inicijative ima delegat, Komisija Doma, zajednička komisija i drugi Dom, Predsjedništvo BiH i Vijeće Ministara što znači da građani ne mogu direktno predložiti zakon na državnom nivou. Poseban mehanizam koji postoji na nivou BiH koji omogućava konsultacije građana o zakonskim inicijativama formalizovan je **članom 75. Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH**¹³ koji od osoblja ministarstava zahtijeva da u procesu izrade

⁷ Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije, Izvještaj o provođenju pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2013,

⁸ Projekat „Jačanje kapaciteta vladinih institucija za učešće u političkom dijalogu sa civilnim društvom“,

⁹ Analiza rađena za potrebe Ministarstva pravde BiH u sklopu uspostave baze podataka OCD za MP BiH za proces javnih konsultacija.

¹⁰ Bajrović.R ; Bosanskohercegovačke opštine i Evropska unija; Neposredno učešće građana u stvaranju politika na lokalnom nivou, Open Society Fund BiH 2006,

¹¹ Poslovník predstavničkog doma parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine,

¹² Stav jedan glasi: (1) Građanima i predstavnicima sredstava javnog informiranja osiguran je pristup sjednicama Doma u, za njih, posebno rezerviranom prostoru, kako je utvrdio Kolegij, u skladu s mogućnostima.

¹³ Jedinostvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, dostupna na

http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/pravosudje/Prirucnik%20za%20izradu%20pravnih%20propisa.pdf



pravnog propisa konsultuju ne samo institucije i upravne jedinice već i privatne osobe koje predstavljaju organizacije civilnog društva, profesionalnu i akademsku zajednicu, javne organe i međunarodne organizacije. Na osnovu člana 75 ovih pravila 2006. godine donesena su **Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine**¹⁴ koja na sistematičan način utvrđuju obaveze institucija na državnom nivou u pogledu konsultacija sa javnošću u procesu izrade pravnih propisa.

Zakon o slobodi pristupa informacijama¹⁵ koji je donesen 2000. godine¹⁶ ustanovio je da je „informacija pod kontrolom javnog organa javno dobro čijim se pristupom promoviše veća transparentnost i odgovornost organa i omogućavaju demokratski procesi u jednom društvu. Svaki javni organ je dužan pomagati fizičkom ili pravnom licu u postupku traženja informacija, te je obavezan imenovati službenika za javne informacije koji obrađuju zahtjeve za pristup informacijama. Također, javni organ dostavlja i vodič svakom licu koji traži informacije o tome koje radnje je potrebno poduzeti da bi se do istih i došlo, uzorak zahtjeva, informacije o kategorijama izuzetaka, podatke o pravnom lijeku, rokovima i sl.“¹⁷.

Također, pravni okviri o slobodi pristupa građana informacijama u Bosni i Hercegovini je sastavni dio **Zakona o upravi, Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine**¹⁸.

Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH¹⁹ u odjeljku koji se odnosi na neposredno učestvovanje građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave u članovima 43-45 definiše prava građana, postupak i procedure vezane za njihovo neposredno odlučivanje u pitanjima iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Strategija za reformu javne uprave²⁰ u BiH i Akcioni plan²¹, koji su usvojeni od strane Vijeća ministara BiH je u skladu s ključnim strateškim dokumentima i obavezama BiH, poput Evropskog partnerstva, Strategije za evropske integracije BiH, te Srednjoročne razvojne strategije. Jedan od glavnih ciljeva reforme, koji je u sklopu unapređenja upravne strukture i koordinacije javnih politika

, posjećeno 10/10/2013,

¹⁴ Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine. Dostupno na: http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=98%3Apravila-za-konsultacije-u-izradi-pravnih-propisa&catid=40%3Aother-documents&Itemid=92&lang=bs, posjećeno 13/10/2013

¹⁵ Zakon o slobodi pristupa informacijama dostupan na: <http://fmrsp.gov.ba/s/images/stories/zakoni/zakon%20o%20slobodnom%20pristupu%20informacijama.pdf>

¹⁶ Zadnje izmjene 2011. godine

¹⁷ dr G. Marković, mr M. Sahadžić, mr D. Banović, S. Gavric „Poboljšanje demokratskih performansi Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2012

¹⁸ Zakon o upravi („Službeni glasnik BiH“, broj: 32/02, 102/09). Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“), broj: 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09), Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 12/02, 19/02, 8/03, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09)

¹⁹ Zakon o principima lokalne samouprave u federaciji Bosne i Hercegovine, dostupno na: <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2006/zakoni/34bos.htm>, posjećeno 14/10/2013

²⁰ Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je na 125. sjednici, koja je održana 27. jula 2006. godine, usvojilo **Strategiju reforme javne uprave, zajedno s Akcionim planom** i jasnim mjerama za njeno sprovođenje. Strategija i akcioni plan, usvojeni su i od strane entitetskih vlada i Vlade BD BiH, čime su institucije u BiH potvrdile opredijeljenost za reformom javne uprave 14 jula 2011. godine Vijeće ministara BiH, vlade entiteta i Brčko Distrikta BiH su usvojile revidirani AP Strategije reforme javne uprave u BiH koji, između ostalog, utvrđuje obaveze svih institucija javne uprave da uspostave specifične kapacitete za razvoj javnih politika.

²¹ Vijeće ministara BiH je 14.06.2011. godine usvojilo Revidirani akcioni plan 1 za provođenje Strategije reforme javne uprave



na nivou BiH, **utvrđuje obaveze svih institucija javne uprave da uspostave specifične kapacitete za razvoj javnih politika i procedure za izradu zakonskih i drugih propisa.** Strategija i akcioni plan, usvojeni su i od strane entitetskih vlada i Vlade BD BiH.

Sporazum o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora donesen 2007. godine predstavlja ključni mehanizam suradnje između OCD u BiH i Vijeća ministara. Ovim političkim dokumentom se utvrđuju obaveze Vijeća koje se odnose na procjenu politika i procedura i konsultacija sektora (misli se na sektor civilnog društva) o pitanjima koja će najvjerovatnije utjecati na njega, naročito kada Vijeće ministara BiH predlaže nove uloge i odgovornosti za ovaj sektor, na primjer, pri donošenju novih zakonskih propisa. „Zajedno sa nevladinim sektorom Vijeće ministara BiH će pripremiti proceduru, pravilnik ili zakon dobre prakse koji će obuhvatiti proceduru konsultiranja, ocjenu politike, finansiranje, implementaciju, evaluaciju i izvještavanje. Ovim će se pripremiti glavne smjernice o utjecaju procjene i završenosti pri konsultiranju koje napravi ured zadužen za saradnju s nevladinim sektorom.“²²

Za razliku od Vlade BiH **Vlada Federacije BiH** nije razradila poseban pravni okvir za uključenje građana u proces donošenja odluka, tj. **nema donesena Pravila za javne konsultacije.** Poslovnik o radu Parlamentarne skupštine FBiH²³ definiše tri mehanizma za učešće građana u procesu donošenja odluka: **inicijativu za predlaganje nacrtu zakona** koja omogućuje građanima da podnesu inicijativu za donošenje zakona, **javne rasprave** koje se sprovode samo za zakone od posebnog značaja za građane i **javna saslušanja** (istrage). Kada je u pitanju dostupnost informacija koja se tiče nacrtu novih zakona te izmjena i dopuna postojećih zakona **Poslovnik Predstavničkog doma FBiH, član 30²⁴**, i **Poslovnik Doma naroda FBiH, član 27²⁵** predviđaju mogućnost objavljivanja nacrtu zakona, odnosno prijedloga akata u dnevnoj štampi ili u vidu posebne publikacije. Sjednice oba doma su otvorene za javnost te građani mogu prisustvovati sjednicama oba doma.

Na nivou **Republike Srpske Zakon o lokalnoj samoupravi**²⁶ u poglavlju deset, koje se odnosi na oblike neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi, u **članovima 98-105** definira oblike učešća, građana, način podnošenja inicijative te dužnosti jedinica lokalne samouprave u pogledu podnesenih inicijativa građana. **Poslovnik Narodne skupština Republike Srpske** definira dva mehanizma za učešće građana u procesu donošenja odluka. Način i ko sve može pokrenuti **inicijativu za donošenje zakona regulira član 185** Poslovnika. Vlada Republike Srpske usvojila je **Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u**

²² Sporazum između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora, str 6-7, dostupno na

http://www.civilnodrustvo.ba/sporazum_nvo_vlada/sporazumi_vlada_-_nvo.html, posjećeno 18/10/2013

²³ Poslovnik Predstavničkog doma FBiH, dostupno na: <http://predstavnickid23> Zakon o principima lokalne samouprave u federaciji Bosne i Hercegovine, dostupno na: <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2006/zakoni/34bos.htm>, posjećeno 14/10/2013

om-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=1, posjećeno, 15/10/2013

²⁴ Nacrti, odnosno prijedlozi akata Predstavničkog doma, kao i usvojeni akti Predstavničkog doma mogu se u cijelosti objaviti u dnevnoj štampi ili kao posebne publikacije.

²⁵ Poslovnik Doma Naroda FBiH, čl 27 Nacrti, odnosno prijedlozi akata upućeni Domu naroda, kao i usvojeni akti Doma naroda mogu se u cijelosti ili djelomično objaviti u sredstvima informiranja (elektronskim, printa-nim i dr.) ili kao posebne publikacije, dostupno na: www.parlamentfbih.gov.ba/hrv/dom_naroda/poslovnik/pdf/poslovnik.pdf, posjećeno 5/10/2013,

²⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi, dostupno na: http://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/2004-11-18-SI_glasnik_br_101-Zakon_o_lokalnoj_samoupravi_RS.pdf, posjećeno 16/10/2013



izradi zakona²⁷ u decembru 2008, a dopunila ih 2012. godine. Njima se definiše postupak uključenja javnosti u procese izrade zakona koji su od značajnog interesa za javnost²⁸.

Učešće građana u donošenju odluka na **kantonalnem nivou** utvrđeno je prije svega **poslovnica kantonálnih skupština** koji na sličan način reguliraju ovu materiju. Poslovnici određuju **javnost rada** Skupštine i odnos Skupštine prema političkim strankama i udruženjima građana²⁹. **Inicijativa za donošenje zakona** regulirana je **članom 129**³⁰ gdje stoji da građani njihova udruženja mogu dati inicijativu za donošenje zakona. **Članovima 141 -143** regulirana je obaveza za sprovođenje **javne rasprave** (rok, obim, finansije) te dužnost predlagača zakona da pri izradi zakona uzimaju u obzir primjedbe, prijedloge i mišljenja učesnika javne rasprave. **Član 144** ukazuje na obavezu Skupštine da javnu raspravu sprovodi „o nacrtima drugih akata ili propisa Skupštine“. Na sličan način utvrđeno je pitanje javnosti rada Skupštine, javne rasprave i inicijative za pokretanje zakona u svih deset Kantona u FBiH. Nekim Poslovnica regulirano je da se javna rasprava vrši samo za zakone od javnog interesa bez preciziranja koji su to zakoni. Pravila za konsultacije nisu donesena na kantonálnem nivou ali dio kantona sprovodi javne konsultacije.

Poslovnik o radu Skupštine Brčko Distrikta³¹ u članovima 119 regulira pravo na **inicijativu za predlaganje zakona**, a u članu 129 način i obim vođenja **javne rasprave**. **Rad Skupštine je javan i zapisnik sa skupštine je dostupan javnosti**. Također je predviđeno učestvovanje građana u davanju prijedloga u okviru izmjena i dopuna Kodeksa za ponašanje zastupnika u skupštini.

Preporuka Komiteta ministara država članica Vijeća Evrope o učešću građana u lokalnom javnom životu³² nalaže vlastima da promovišu participaciju građana u lokalnim procesima odlučivanja, da poboljšaju pravni okvir kojim će se omogućiti upotreba širokog spektra mehanizama za političku participaciju građana, te da poboljšaju lokalne regulative i praktične aranžmane za uključivanje građana u odlučivanje. Zbog važnosti odluka koje se donose na lokalnom nivou, a koje reguliraju svakodnevni život građana potrebno je da kreatori javnih politika na ovom nivou osiguraju adekvatne informacije te vrijeme i prostor kako bi se građani i OCD mogli pravovremen uključiti u njihovo kreiranje.

²⁷ Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 123 godina XVII, Smjernice o izmjenama i dopuni Smjernica za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona, Službeni glasnik Republike Srpske broj 73/12

²⁸ Zakoni kojima se mijenja pravni status zainteresovanih lica u pogledu njihovih prava i obaveza, zakoni koji imaju uticaj na ekonomski status zainteresovanih lica uključujući i one sa manjim uticajem na veći broj lica, kao i one sa većim uticajem na ograničen broj lica, zakoni koji utiču na životnu sredinu, uključujući kvalitetu vode i vazduha i kojima se nameću ili smanjuju obaveze u vezi sa korištenjem zemljišta i drugih prirodnih resursa, i zakoni koji utiču na socijalni, zdravstveni i penzioni status zainteresovanih lica i zakoni koji se moraju donijeti radi usklađivanja sa zakonodavstvom EU, kao i radi ispunjavanja obaveza koje proističu iz međunarodnih sporazuma, ugovora i konvencija.

²⁹ Na primjer, u Poslovnik radu Skupštine kantona Sarajevo²⁹ u **članovima 111 i 112 i 114** regulira način na koji je omogućen **pristup informacijama, te pristup građana radu sjednicama**. **Član 115 govori** o pravima gosta koji može da učestvuje u radu Skupštine i u raspravi pred skupštinom prema odobrenju Kolegija iznosi stručno mišljenje, daje prijedloge za rješavanje određenih pitanja. Međutim, Poslovnik jasno ne definiše kad se poziva gost i njegovo učešće u praksi se veže jedino za davanje ekspertnog mišljenja.

³⁰ Inicijativu za donošenje zakona može pokrenuti svaki poslanik/zastupnik Skupštine, radno tijelo Skupštine, Vlada, ministarstva i ostali kantonálni organi, kantonálna javna preduzeća i druga pravna lica, općinska vijeća, kao i građani i njihova udruženja.

³¹ Dostupno na <http://www.skupstinabd.ba/statut/Poslovnik%20o%20radu%20Skupstine-H.pdf> posjećeno, 28/10/2013

³² Dostupno na

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=871858&SecMode=1&DocId=234770&Usage=2>, posjećeno 27/10/2013



Entitetski **zakoni o lokalnoj samoupravi** reguliraju obaveze lokalnih vlasti i pitanja po kojima građani mogu direktno učestvovati u donošenju odluka. Na osnovu ovog zakona općine bi trebale da uspostave osnovne mehanizme učešća građana u donošenju odluka: **referendum, javne rasprave, građanske inicijative, dane otvorenih vrata načelnika općine i prisustvovanja sjednicama općinskih vijeća**. Općine svojim statutima najčešće definiraju samo tri oblika učešća građana kao što je referendum, mjesna zajednica i zbor građana. U pogledu učešća građana u rješavanju svakodnevnih problema posebnu ulogu imaju **Mjesne zajednice**. Mjesne zajednice su na različit način definirane entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi, u Federaciji BiH one predstavljaju obavezan oblik mjesne samouprave, na nivou DB MZ je zakonom normirana kao udruženje građana vezano za određenu teritoriju dok mjesne zajednice na nivou RS ne predstavljaju obavezan oblik udruživanja.

Sporazum između općinskog vijeća, općinskog načelnika i nevladinih organizacija predstavlja okvirni mehanizam za razvoj i održavanje saradnje između nevladinog sektora i institucija vlasti na općinskom nivou u Bosni i Hercegovini. Do sada je 79 općina potpisalo Sporazum.

Postojeće stanje/praksa:

Zajednička akcija državnih institucija i organizacija civilnog društva može značajno doprinijeti sposobnosti države da efikasno odgovori mnogim izazovima u zemlji. Nažalost u „BiH još uvijek prevladava odsustvo stvarnog dijaloga sa civilnim društvom koje se ogleda u obostranom ozbiljnom pristupu izraženim stavovima, razmjeni argumenata, i pristupu da se rješenja nalaze na bazi usaglašenih stavova. Situaciju dodatno otežava i nedostatak edukacije uposlenika u institucijama vlasti o ulozi civilnog društva u tim procesima, te nedostatak institucionalnih mehanizama podrške jačanju civilnog društva koji bi pružili doprinos jačanju kapaciteta civilnog društva za učešće u izradi, provedbi i praćenju učinka javnih politika te nedostatak procesa i mehanizama koji bi doprinijeli promoviranju kulture dijaloga i partnerstva na svim razinama vlasti“³³.

Postojeći standardi koji o(ne)mogućavaju sudjelovanje OCD-a u donošenju odluka

U procesu zagovaranja za izmjene i dopune postojećih pravnih dokumenta **inicijativa za donošenje zakona**³⁴ predstavlja jedan od najvažnijih mehanizama za učešće građana u procesu odlučivanja. Građani ne mogu direktno predložiti zakon na državnom nivou dok inicijativu za donošenje zakona na nivou skupštine entiteta, kantona, gradskih i općinskih vijeća, mogu pokretati građani, preduzeća i druge pravne osobe. Postupak pokretanja inicijative sam po sebi nije komplikovan, međutim u praksi postoji jako malo primjera kada su pojedinačne OCD ili građani koristili ovaj mehanizam. U međuvremenu su brojni projekti³⁵ u cilju informiranja predstavnika vlasti o ulozi OCD-a u ranoj fazi

³³ Draft dokumenta „Strategija za uspostavu poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u BiH, radni materijal radne grupe, 10/9/2012.

³⁴ Proces predlaganja inicijative za donošenje zakona sastoji se u sačinjavanju dopisa i obrazloženja o potrebi za donošenjem zakona i upućivanje istog na protokol skupštine a koristi u situacijama kada pomenuti organi i pojedinci smatraju da postoji nedostatak u pravnom regulisanju neke određene oblasti, te smatraju da je neophodno usvajanje zakona kako bi se riješila neka osnovna pitanja.

³⁵ U okviru projekta „PSP- projekat jačanja parlamenta u BiH“ organizirane su brojne posjete Ocd Parlamentu BiH i FBiH gdje su učesnici imali mogućnost da od predstavnika Parlamenta i različitih komisija dobiju informacije na koji način mogu da se uključe u zakonodavnu inicijativu.



kreiranja pravnih propisa i dokumenata izradili i distribuirali smjernice i uputstva koja se tiču zakonodavne procedure na svim nivoima u BiH³⁶. Iako na državnom nivou ne postoji direktan mehanizam za pokretanje donošenja zakona od strane OCD-a Zakon o zabrani diskriminacije koji je usvojen 2009. godine predstavlja jedan od uspješnih slučajeva uključivanja OCD³⁷ u procese donošenja odluka. Predstavnicima u parlamentima i skupštinama još uvijek imaju jako malo znanja o ulozi i kapacitetima OCD-a tako da sa nepovjerenjem pristupaju inicijativama koje oni podnose, a samo rijetki kreiraju partnerske odnose u procesu kreiranja zakona.³⁸

Javno saslušanje se kao mehanizam, osim par izuzetaka u Narodnoj skupštini RS, nikad ne koristi iako omogućava razmjenu mišljenja između donosioca odluka i javnosti u najranijoj fazi donošenja određenog zakona. Građani i OCD ne koriste ovaj mehanizam jer nisu informirani da on postoji i na koji način mogu prezentirati svoja mišljenja u najranijoj fazi kreiranja pravnih dokumenata.

Javna rasprava je mehanizam putem kojeg donosioci odluka dolaze do informacija, stručnih mišljenja i alternativnih stavova u svezi sa predloženim zakonom. Tokom javne rasprave predstavnici izvršne vlasti i javnosti treba da se međusobno informiraju i razmjenju stavove o eventualnim posljedicama koje može proizvesti zakon te da se dođe do zakona koji je učinkovit i provodiv u praksi. Pored ovoga javna rasprava doprinosi transparentnosti rada predstavnika vlasti. Poslovnici rada Parlamentarnih skupština BiH i entiteta propisuju da se javne rasprave provode samo za zakone koji su od posebnog interesa za građane. Informacija o javnoj raspravi se najčešće objavljuje na internet stranici ili se poziv upućuje direktno onima za koje organizator smatra da mogu dati kvalitetne komentare. Parlament FBiH je izradio program u koji OCD mogu da se registruju za potrebe prisustvovanja javnim raspravama, ali do sada nije korištena baza podataka OCD-a. U praksi jako malo OCD je uključeno u javne rasprave na državnom nivou, dok su na entitetskim nivoima aktivni posebno predstavnici profesionalnih udruženja, udruženja poslodavaca, sindikata i boračkih udruženja. Tokom javnih rasprava vodi se izvještaj/zapisnik i u njemu se evidentiraju svi komentari. Zapisnik/izvještaj o ravnoj raspravi se kasnije prosljeđuje zajedno sa prijedlogom zakona u proceduru.

Na nivou DB, kantona i opština javne rasprave se provode za sve zakone, a građani i OCD se na lokalnom nivou mnogo češće i aktivnije uključuju u javne rasprave posebno prilikom usvajanja budžeta i kad se donose zakoni koji reguliraju pitanje infrastrukture.

Na općinskom nivou broj građana i OCD koje učestvuju u javnim raspravama je mnogo veći nego na ostalim nivoima. Općine često koriste mehanizam **Mjesne zajednice** kako bi informirale građane o eventualnim izmjenama i dopunama legislative. Nažalost, Mjesne zajednice iako predstavljaju ključni mehanizam za učešće građana u procesima lokalnog odlučivanja nedovoljno učestvuju u kreiranju politika i propisa. Jedan od razloga leži u njihovoj organizacionoj strukturi i načinu izbora organa MZ.

³⁶ Transparency International, „Procedure usvajanja i izmjene i dopune zakona i propisa- Priručnik“ Banja Luka, maj 2005,

³⁷ Helsinški komitet za ljudska prava u BiH je sačinio radnu grupu grupa sastavljena od pravnika i aktivista nevladinih organizacija u domenu ljudskih prava koja je izradila nacrt Zakona koji je bio predstavljen ministru Ministarstva za ljudska prava, izbjeglice i azil i njegovim saradnicima, Zajedničkoj Komisiji za ljudska prava, prava djeteta, mlade, imigraciju, izbjeglice, azil i etiku oba doma Parlamentarne skupštine BiH te Ustavnopravnoj komisiji Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

³⁷ Vijeće ministara BiH je septembru 2011 donijelo Odluku o formiranju Radne grupe za izradu ove Strategije, sa zadatkom da izradi Strategiju I (Akcioni plan za njenu provedbu). Radna grupa se sastoji od 10 članova od kojih su 5 predstavnici institucija vlasti na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta, te 5 članova predstavnika civilnog društva u BiH.

³⁸ Primjer suradnja Koalicija za borbu protiv govora mržnje i žličina iz mržnje i Kluba parlamentarki Parlameta FBiH u podnošenju amandmana na Krivični zakon FBiH, septembar 2013. godine



Kako bi MZ mogla objektivno zastupati interese građana moraju joj se dati veća ovlaštenja (pitanje pravnog subjektiviteta), što je moguće uraditi izmjenama i dopunama određenih članova entitetskih zakona o lokalnoj samoupravi. Na ovaj način bi se obezbijedila transparentnost rada MZ, povećala informiranost građana u procesu donošenja odluka i u značajnoj mjeri doprinijelo razvoju demokracije. Istovremeno bi poraslo povjerenje građana u rad MZ i njihova motiviranost za uključ enje u procese donošenja odluka porasla. **Dani otvorenih vrata načelnika općine** predstavljaju jedan od mehanizama koji više koriste građani individualno nego OCD. Ovaj mehanizam omogućava načelnicima da uspostave još čvršću vezu sa građanima, da dođu do važnih informacija o pitanjima koji se tiču lokalne zajednice te mišljenja građana oko potrebe za dopunom ili izmjenom legislative. Dani otvorenih vrata načelnika su važan mehanizam međusobne razmjene informacija građana i općinskih dužnosnika, međutim nerijetko se „zloupotrebljava“ u mobilizaciju potencijalnih glasača na izborima.

Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH predstavljaju jedan od najznačajnijih institucionalnih mehanizama za učešće građana i OCD u procesima donošenja odluka. Ona formalno obezbjeđuju OCD-a da nacrti dokumenata budu blagovremeno dostupni, te da putem kometarata koje dostavljaju u procesu konsultacija OCD učestvuju u kreiranju određenog pravnog dokumenta u fazi nacrta dokumenta. Međutim, iako Pravila jasno definišu kompletan proces konsultacija koje jedno državno Ministarstvo treba da sprovede prilikom izrade nekih pravnih propisa u praksi dolazi do velikih odstupanja. Na osnovu analize upitnika koja su popunila državna ministarstva ustanovljeno je da samo tri ministarstva imaju izrađene spiskove OCD i pojedinaca kojima upućuju informacije vezane za proces JK. Od toga dva ministarstva nisu sprovela transparentnu proceduru uključivanja OCD-a u baze podataka, niti postoji zvaničan kriterij po kome su te organizacije odabrane. Samo tri ministarstva su imenovala koordinatora za JK, od kojih samo jedan koordinator ispunjava svoje obaveze djelimično. Ne postoji jasna metodologija za prikupljanje i obradu komentara od strane ministarstava, te koordinatori u rijetkim situacijama informiraju OCD o tome da li su njihovi komentari prihvaćeni, sažeti ili odbačeni. Konstantan nedostatak povratne informacije destimuliše OCD da se aktivno uključe u naredne procese JK. Tri ministarstva objavljuju spiskove normativno pravnih poslova na internet stranici i dostavljaju ih zainteresovanim organizacijama i pojedincima. Obaveze predviđene za minimalne konsultacije³⁹ obavljaju četiri ministarstva, a niti jedno ministarstvo nema zaključen sporazum sa OCD-ima za konsultacije. U cilju unaprijeđenja procesa JK četiri ministarstva su donijela interne procedure koje bi trebale da obezbijede potpuno provođenje Pravila za konsultacije. U proteklih sedam godina postojanja Pravila jako malo JK je obavljeno uz potpunu primjenu pravila. Jedan od razloga koje su iznijeli predstavnici ministarstava je da većina državnih službenika Pravila ne smatra obaveznim te da je potrebna dodatna edukacija službenika da bi njihova primjena zaživjela u praksi. Vijeće ministara BiH za sedam godina nije ni jednom odbilo uvrštavanje propisa na dnevni red sjednice VM zbog nesprovođenja JK. Na okruglom stolu⁴⁰ na kome je raspravljano kako unaprijediti primjenu Pravila doneseni su zaključci koji govore o potrebi za donošenjem izmjena samih Pravila. Kako bi se Pravila počela efikasnije koristiti predloženi su amandmani na postojeće članove, a u cilju efektivnije primjene

³⁹ Minimalne obaveze ministarstava jesu da postave prednacrt pravnog propisa na svoju internet stranicu, ukoliko postoji, uz pružanje mogućnosti za dostavu komentara putem interneta, da pozovu na dostavu komentara obavještanjem onih koji su na spisku institucije za konsultacije, uz slanje informacija o tome kako mogu doći do primjerka prednacrt pravnog propisa.

⁴⁰ Okrugli stol "Kako unaprijediti provedbu pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u BiH" održanog 28. oktobra 2013. Godine, MP BiH



ponuđena su rješenja koja predviđaju redovnu godišnju evaluaciju primjene Pravila i uvođenje novih članova koji utvrđuju disciplinsku odgovornost zbog neprovođenja pravila. Istovremeno OCD osim u dva slučaja do sada nisu insistirale za dosljednom primjenom Pravila⁴¹. Na nivou Federacije i kantona ne postoje Pravila za konsultacije ali jedan dio kantona kao i Distrikt Brčko sprovode konsultacije. **Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona** koje je donijela Vlada RS na sličan način kao i sa Pravilima za konsultacije utvrđuje pod kojim uvjetima, kad i ko vrši postupak konsultacija sa javnošću, kako se vrši prikupljanje i obrada komentara te izradu obrazloženja da li su komentari prihvaćeni ili ne. Uloga koordinatora je drugačija i on se imenuje za svaki zakon posebno. Smjernice su obavezujućeg karaktera za gore pobrojane zakone i svi obrađivači zakona ih moraju slijediti. Iz razgovora sa predstavnikom Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo Vlade RS, saznaje da svi obrađivači zakona zaista i slijede Smjernice, i zakoni prolaze proces konsultacija sa javnosti i tu nema odstupanja.

Dostupnost nacrtu pravnih propisa i politika javnosti

Javnost rada jednog tijela/institucije najbolje se ogleda u načinu na koji komunicira sa predstavnicima javnosti, medija, OCD i ostalim zainteresovanim stranama. Zakon o slobodi pristupa informacijama definira procedure koje treba ispuniti da bi se pristupilo određenim informacijama, bilo da se radi o javnim politikama, strategijama ili pak proračunima budžeta i zapisnicima određenih tijela/institucija. Najnovijim izmjenama Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou BiH iz 2011. godine uvedene su izmjene po kojem „Svaki podnositelj zahtjeva ima pravo podnijeti žalbu u upravnome postupku na svaku odluku donesenu u smislu ovoga zakona rukovoditelju javnoga tijela koji je donio odluku.” Ovom izmjenom se direktno uskraćuje pravo saznanja svakom građaninu i građanki Bosne i Hercegovine o postojanju prava na žalbu, sem promjenjenog člana 12. i 14. koji podrazumijeva korištenje žalbe u slučaju nemogućnosti udovoljanja ili odbijanja samog zahtjeva. Iako Zakon o slobodi pristupa informacijama građanima garantira pravovremen pristup informacijama, institucije ne poštuju zakonom propisane rokove, informacije se ne dostavljaju u potpunosti, a državni službenici se pravdaju nedostatkom vremena i kapaciteta. U institucijama nisu imenovani službenici koji su zaduženi isključivo za dostavu traženih informacija, a pravovremenost dostavljanja informacije ovisi o profilu zaduženog službenika u pojedinom sektoru. Istraživanje koje je sproveo Transparency International u 2012. godini govori da je samo 43% institucija odgovorilo u zakonskom roku. Velika većina se nije pridržavala vremenskog okvira koje predviđa obavještenje o produženju roka. U 80 % slučajeva je izostala dostava traženih informacija u formi rješenja, što i dalje pokazuje da je u Bosni i Hercegovini prisutna velika pravna nesigurnost u postupku traženja informacija. Konkretni problem kod primjene postojeće regulative je u tome što u slučaju kršenja Zakona, prekršajni postupak protiv državnih organa bi trebalo da pokreće upravna inspekcija, koja je i sama državni organ⁴².

Poslovnica o radu Parlamentarnih skupština jasno je definirano pitanje javnosti rada, odnosno mogućnosti pristupa informacijama o radu domova. Zapisnici sa sjednica su dostupni u elektronskoj

⁴¹ Zakon o udruženjima i Zakon o Fondacijama, septembar 2012, Zakon o slobodi pristupa informacijama juli 2013,

⁴² Na taj način, teško je očekivati od državnog organa da pokreće prekršajni postupak protiv npr. Vijeća ministara, što je i pokazano u slučaju čutanja uprave koji je pokrenuo TI BiH protiv uprave ove institucije. U prilog ovoj tezi ide i činjenica da u godišnjim izvještajima 4 institucije Ombudsmana za ljudska prava iz 2010. i 2011. godine, ne postoji ni jedan podatak da je bilo kom organu na nivou BiH izrečena novčana kazna.



verziji na internet stranicama, sjednice su otvorene za javnost ali jako mali broj OCD-a je upoznat sa procedurama i koristi svoje pravo da prisustvuje sjednicama. Nažalost, građani ne mogu putem TV da prate sjednice ni jednog Doma parlamenta BiH ni Federalnog parlament BiH, dok se neke sjednica Narodne skupštine RS direktno prenose preko TV kao i skupštinske sjednice nekih kantona⁴³ i općina putem televizije ili radija. Kad su u pitanju institucije pristup dokumentima i zakonima najveći broj institucija nema razvijene strategije komuniciranja sa građanima, dokumenti se postavljaju na internet stranice koje nisu pregledne ni funkcionalne, a dokumenti se postavljaju sa velikim zakašnjenjem.

U pogledu dostupnosti zakona i podzakonskih akata "Zakonom o i izmjenama i dopunama Zakona o Službenom glasniku BiH" iz 2009 regulirano je da zakoni i podzakonski akti objavljeni na internet stranici Službenog glasnika BiH su dostupni za javnost. Službeni glasnik RS je dostupan za registrovane korisnike, a službene novine pojedinih kantona nemaju internet stranice.

Položaj predstavnika OCD-a u diskusijama u međusektorskim tijelima, kriteriji za njihov izbor

Učešće predstavnika OCD u radu radnih grupa nije regulirano niti jednim normativom, ali u posljednje vrijeme imamo više primjera gdje su OCD-a bile direktno uključene u rad radne grupe u izradu određenog propisa/dokumenta. Parlament Federacije BiH je na inicijativu OCD-a pokrenuo proces prijave u parlamentarni registar NVO. Ovaj registar će parlamentarcima zastupnicima i službenicima Parlamenta FBiH pomoći da znaju kojim se organizacijama mogu obratiti za saradnju pri izradi zakona i organiziranju javnih rasprava.

Primjeri dobre prakse uključivanja OCD-a u rad radnih grupa za izradu zakona je učestvovanje NVO „Udruženje Vaša prava BiH“ u radu radne grupe koja je radila na izradi četvrtog nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Ministarstvo pravde BiH je također u izradu Strategije za kreiranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva uključilo pet predstavnika OCD-a u BiH⁴⁴, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je u izradu Pravilnika za evidenciju diskriminacije uključilo jedan broj predstavnika OCD-a. Predstavnici OCD-a su imali mogućnost da izraze svoje stavove, ali oni nisu uvijek ispoštovani, tj. pristupilo se kreiranju zakona i politika tako što su OCD imale mogućnost da daju komentare na ponuđene tekstove istih umjesto da učestvuju u njihovom kreiranju. Evidentno poboljšanje u odnosu na broj OCD koje su bile uključene u rad radnih grupa u odnosu na prethodni period do 2011. godine nažalost karakteriše netransparentan način odabira predstavnika OCD. Pozivi nisu bili javno objavljeni niti su institucije koristile ranije uspostavljene baze podataka OCD-a. Također nije jasno da li su u rad radnih grupa birani predstavnici OCD-a ili pojedinci koji rade u OCD.

Sporazum o suradnji Vijeća ministara u BiH i nevladinog sektora (Sporazum) koji je potpisan 2007. godine predstavlja politički, a ne pravni dokument i njime je istaknuta „hitna potreba za izgradnjom održivog i djelotvornog institucionalnog mehanizma za suradnju“ i dijalog. Sporazum predviđa osnivanje Ureda za civilno društvo kao stručnog i savjetodavnog tijela Vijeća ministara BiH, osnivanje Savjeta za razvoj civilnog društva u BiH i osnivanje Odbora za civilno društvo – NVO sektor u BiH. Vijeće ministara BiH do danas nije u potpunosti sprovelo svoje obaveze, a i one koje su

⁴³ Kantonalna skupština Kantona Sarajevo

⁴⁴ Vijeće ministara BiH je septembru 2011 donijelo Odluku o formiranju Radne grupe za izradu ove Strategije, sa zadatkom da izradi Strategiju I (Akcionni plan za njenu provedbu). Radna grupa se sastoji od 10 članova od kojih su 5 predstavnici institucija vlasti na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta, te 5 članova predstavnika civilnog društva u BiH.



sprovedene ne odgovaraju potrebama OCD u BiH. Tako je umjesto Ureda za civilno društvo pri Vijeću ministara BiH, formiran Sektor za civilno društvo pri Ministarstvu pravde BiH koji svojim nadležnostima i kapacitetima ne može biti suplement Uredu za civilno društvo. Sektor za civilno društvo je 2011. godine inicirao izradu dokumenta „Strategija za uspostavu poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva“ i dao sugestije Vijeću ministara BiH da u rad radne grupe uključi pet predstavnika OCD iz BiH.

Potisani **Sporazumi o saradnji Vlade Kantona Sarajevo i Vlade Bosansko - podrinjskog kantona** i nevladinog sektora iz pomenutih kantona predviđa da će jedna od obaveza nevladinog sektora biti i podsticanje uključivanja građana i nevladinih organizacija u proces kreiranja javnih politika iz nadležnosti Kantona Sarajevo.

„**Sporazum između općinskog vijeća, općinskog načelnika i nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini**“⁴⁵ osmišljen je upravo kao mehanizam koji treba podstaknuti lokalne vlasti na povećanje građanskog učešća kako bi se podržao proces tranzicije prema efikasnim, transparentnim i demokratskim institucijama lokalnog nivoa vlasti“.

U svrhu jačanja saradnje organa vlasti sa civilnim društvom inicirana je uspostava **SECO mehanizma** (nije institucijski mehanizam) za pet sektora civilnog društva koji treba da budu uključeni u procese konsultacija o IPA II fondovima (2014-2020)⁴⁶. Oblasti u kojima će OCD biti konsultovane su: Okoliš (transport i energija), Ekonomski razvoj, Vladavina zakona i unutarnji poslovi i Dobra uprava.

Preporuke:

- **Izmjeniti i usaglasiti postojeća pravila za konsultacije te usvojiti i provoditi Pravila za konsultacije za sve nivoe vlasti na kojima ne postoje,**
- **Obezbijediti širu i sistematičniju upotrebu Pravila za konsultacija u izradi pravnih propisa ne samo u procesu kreiranja nacrtu zakona i pravnih dokumenata već i u procesu razvoja javnih politika kao jednog od osnovnih analitičkih instrumenata kojim se postiže javnost u procesu izrade javnih politika i pravnih propisa donošenja propisa,**
- Hitno donijeti izmjene odredbi poslovnika o radu skupština kojim se regulira održavanja javnih rasprava,⁴⁷
- Donijeti izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi kojima bi se na jednak način definirao status Mjesnih zajednica na čitavoj teritoriji BiH.
- U postojeće Strategije obuke i razvoja državnih službenika uvesti program pod nazivom „Civilno društvo“, te organizirati i sprovoditi kontinuirane zajedničke obuke OCD i predstavnika državnih institucija u cilju unaprijeđenja primjene postojećih mehanizama učešća OCD u radu javnih institucija,

⁴⁵ Koalicija *Raditi i uspjeti zajedno*, „Sporazum između općinskog vijeća, općinskog načelnika i nevladinih organizacija.“ *Internet stranica Centra za promociju civilnog društva*,

http://www.civilnodrustvo.ba/sporazum_nvo_vlada/sporazumi_vlada_-_nvo.html. (pristupljeno 01.03. 2011.)

⁴⁶ Pilot program predstavlja napor Delegacije EU u BiH uz tehničku asistenciju TACSO BiH projekta da ciljano podrži institucionalnu dimenziju IPA II procesa konsultacija u smislu izgradnje kapaciteta i ekspertize civilnog sektora.

⁴⁷ Jasno definirati sta su to zakoni od interesa za javnost, te obavezu organizovanja javnih rasprava na početku zakonodavne inicijative.



- **Donijeti odluke o osnivanju jedinica za suradnju sa OCD pri svim ministarstvima i institucijama u BiH koje bi pratile i pomagale njihov rad, te ih pravovremeno uključivale u donošenje odluka,**
- Izmjenama i dopunama internih akata o unutrašnjoj organizaciji ministarstava i drugih institucija na svim nivoima BiH u praksi omogućiti uspostave jedinica za suradnju sa civilnim društvom,
- Usaglasiti način izbora koordinatora za Javne konsultacije te unutarnjim pravilnicima o sistematizaciji radnih mjesta unutar ministarstava obezbijediti uspostave ove pozicije,
- **Uspostaviti jedinstveni registar za sve OCD na teritoriji BiH,**
- Donijeti odluku na nivou VM BiH, entitetskih vlada i Vlade DB kojom će se regulirati koordinacija svih jedinica/službi za praćenje i pomoć rada OCD,
- Kako bi se omogućio pravovremen i kvalitetan doprinos OCD u procesu donošenja odluka uspostaviti interaktivne baze podataka OCD prema njihovom polju djelovanja za sve institucije i ministarstva u BiH,
- **Uspostaviti obavezu redovnog izvještavanja o suradnji ministarstava/institucija i OCD u pogledu uključivanja OCD u donošenje javnih politika/pravnih propisa,**
- Osposobiti OCD da koriste postojeće mehanizme za učešće u kreiranju javnih politika/pravnih propisa kroz kontinuiranu obuku,
- **Donijeti strategije za komuniciranje sa javnošću na nivou svih ministarstava/institucija kako bi se povećala transparentnost u donošenju politika, propisa i odluka,**
- Usaglasiti procedure za dostavu dokumenata koje će pri tome osigurati minimalne standarde po pitanju ažurnosti, objektivnosti, transparentnosti i nepristasnosti,
- Izraditi jedinstvene obrasce za sve institucije i ministarstva (BiH, entiteti, DB, kantoni) za dostavu komentara sa detaljnim uputstvima,
- **Jačati kapacitete OCD u pogledu analitičkog pristupa kreiranju komentara i korišćenju nomotehničkih pravila za izradu istih,**
- Unutar internih pravilnika koji reguliraju primjenu pravila za konsultacije definisati odgovornosti i sankcije za službenike i jedinice koje ne postupaju u skladu sa Pravilima,
- **Mobilizirati OCD-a da rade na monitoringu i izvještavanju implementacije postojećih mehanizama za uključivanje OCD u kreiranje javnih politika/pravnih propisa.**
- **Sukladno zahtjevima koje proističu iz Strategija reforme javne uprave potrebno je da sva ministarstva i institucije u BiH urade analizu svojih postojećih organizacijskih i kadrovskih kapaciteta za vršenje poslova razvoja javnih politika, te da na temelju takve analize osiguraju uspostavu obuka koje će omogućiti efikasno vršenje navedenih funkcija.**
- Pod hitno obezbijediti adekvatnu edukaciju kako osoba koje su naimenovane na poziciju koordinatora, tako i rukovodećih službenike kako bi se obezbijedila adekvatna primjena Pravila.
- Donijeti izmjene i dopune Zakona o službenom listu/novinama kojim bi se omogućio slobodan pristup zakonskim i podzakonskim aktima bez plaćanja nadoknade.
- Donijeti izmjenu propisa kojim a se građanima BiH putem Javnog RTV servisa omogućilo da prate sjednice u direktnim prenosima,
- Donijeti izmjene i dopune Zakona o službenom listu/novinama kojim bi se omogućio slobodan pristup zakonskim i podzakonskim aktima bez plaćanja nadoknade,
- Donijeti izmjenu propisa kojim a se građanima BiH putem Javnog RTV servisa omogućilo da prate sjednice u direktnim prenosima,



- **Donijeti izmjene i dopune entitetskih ZOSPI-ja kojima bi se oni uskladili sa državnim Zakonom, u pogledu vremenskih rokova, forme obavještanja podnosioca i sankcije za javni organ i odgovornu osobu za slučaj nepostupanja po Zakonu,**
- Zagovarati za adekvatnu primjenu međunarodnih standarda u pogledu obezbjeđivanja pristupa dokumentima, zakonima i informacijama bez plaćanja naknade za registraciju,
- Raditi na unaprijeđenju sadržaja stranica ministarstava i institucija te vizuelne funkcionalnosti istih,
- Insistirati na poštivanju pravila ažurnosti i tačnosti postavljenih podataka,
- Obučiti OCD da koriste postojeće baze podataka i alate za istraživanja i pretraživanja odataka,
- Obučiti OCD da koriste ZOSPI posebno u pogledu načina na koji se traži informacija, koje su obaveze javnog organa te gdje dobiti pomoć u slučaju ako je žalba zbog uskraćivanja pristupa informaciji odbijena.,
- Zagovarati za uvođenje sistema sankcionisanja za odgovorne službenike/institucije koji ne dostavljaju informacije na propisan način i u propisanom roku tamo gdje on ne postoji i primjenjivati ga tamo gdje je uspostavljen,
- Osposobiti OCD da rade kontinuiran monitoring primjene postojeće legislative kojom se obejbjeđuje pravo na pristup informacijama.
- **Zagovarati za donošenje pravne regulative kojom bi se obezbijedilo učešće predstavnika OCD u različitim tijelima u kojima se donose odluke na osnovu jasnih i transparentnih kriterija na svim nivoima vlasti,**
- **Insistirati na doslijednoj primjeni Sporazuma u što kraćem vremenskom roku kako bi VM ispoštovalo sve svoje preuzete obaveze po pitanju uspostave Ureda za civilno društvo kao stručnog i savjetodavnog tijela Vijeća ministara BiH, te osnivanju Savjeta za razvoj civilnog društva u BiH.**
- U pogledu IPA programiranja predstavnici vlasti/institucija i OCD treba zajednički da rade na jačanju SECO mehanizma i uključivanju što većeg broja organizacija u procese planiranja.
- Kako bi odgovorile na potrebe da bude adekvatno zastupljeno u procesu donošenja odluka OCD treba da rade na samoorganizovanju u okviru sektorskih mreža, jačanju partnerstava i kreiranju zajedničkih zagovaračkih strategija,
- **Insistirati na uvođenju transparentnih kriterija koji će omogućiti da najkompetentniji predstavnici OCD koji ujedno uživaju ugled u zajednici budu članovi savjetodavnih tijela.**

Literatura:

1. S. Fleschner, N. Grubešić, A. Šabanović, Priručnik za izradu obrazloženja propisa, Dobra Knjiga DOO, Sarajevo 2013,
2. N. Grubešić, M. Čeman, M. Zjajić, G. La Ferrara, S. Fleschner. E. Ahmetaj Hrelja, Priručnik za izradu pravnih propisa, Sarajevo 2006,
3. S. Ivandić Ninković, A. Vežić., Analiza procesa javnih konsultacija pri Ministarstvu pravde BiH, Sarajevo 2009,
4. Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije, Izveštaj o provođenju pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2013,



5. Zehra Kačapor, Selma Osmanagić – Agović, Učestvujem, dakle - doprinosim! Učešće građana i organizacija civilnog društva u donošenju odluka na entitetskom, kantonalnom i opštinskom nivou vlasti u BiH, ACIPS, Sarajevo, 2010,
6. S. Mišić Mihajlović, Citizen Participation in Bosnia and Herzegovina, Between Tradition and Transition, Open Society Foundation, Budapest 2012,
7. Analitika Center for Social Research, Missing the Rules for Engagement, n.d., 15 oktobar 2013, dostupno na:
http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/analitika_-_missing_the_rules_of_engagement_0.pdf, posjećeno 28/10/2013,
8. Z. Kačapor, S. Osmanagić – Agović, Primjena Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa - mrtvo slovo na papiru, ACIPS, Sarajevo 2010,
9. V. Pavlović, Civilno društvo i demokratija, Udruženje za političke nauke Srbije i Crne Gore, Čigoja štampa, Beograd 2004,
10. Centri civilnih inicijativa, *izvještaj* o stanju učešća građana u procesima odlučivanja u BiH, Banja Luka, mart 2012
11. Trnsparency International BiH, Istraživanje primjene zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, septembar 2011,
12. Centar za promociju civilnog društva, Ka participativnoj lokalnoj samoupravi, Analiza primjene Sporazuma između općinskog vijeća/skupštine opštine, općinskog/opštinskog načelnika i nevladinih organizacija u Bosni Hercegovini, Sarajevo, decembar 2011,
13. Agencija za državnu službu, Godišnji izvještaj o izvršenim obukama ADS, dostupan na:
<http://www.adsfbih.gov.ba/index.php?lang=ba&sel=449>, posjećeno 4/11/2013,
14. Sporazum o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora”, dostupan na www.civilnodrustvo.ba/files/docs/Sporazum_BOS_VER.pdf, posjećeno 6/10/2013,
15. Bajrović.R; Bosanskohercegovačke opštine i Europska unija; Neposredno učešće građana u stvaranju politika na lokalnom nivou, Open Society Fund BiH 2006,
16. Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju, Uloga civilnog društva u procesu Evropskih Integracija,
17. Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, dostupna na:
http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/pravosudje/Prirucnik%20za%20izradu%20pravnih%20propisa.pdf, posjećeno 10/10/2013,
18. Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine. Dostupno na:
http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=98%3Aravila-za-konsultacije-u-izradi-pravnih-propisa&catid=40%3Aother-documents&Itemid=92&lang=bs, posjećeno 13/10/2013,
19. Zakon o slobodi pristupa informacijama dostupan na:
<http://fmrsp.gov.ba/s/images/stories/zakoni/zakon%20o%20slobodnom%20pristupu%20informacijama.pdf>
20. G. Marković, M. Sahadžić, D. Banović, S. Gavrić, „Poboljšanje demokratskih performansi Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2012,
21. Poslovnik Predstavničkog doma FBiH, dostupno na; <http://predstavnickid1> Zakon o principima lokalne samouprave u federaciji Bosne i hercegovine, dostupno na: <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2006/zakoni/34bos.htm>, posjećeno 14/10/2013,



22. Poslovnik Doma Naroda FBiH, publikacije.dostupno na:
www.parlamentfbih.gov.ba/hrv/dom_naroda/poslovnik/pdf/poslovnik.pdf, posjećeno 5/10/2013,
23. Zakon o lokalnoj samoupravi, dostupno na:
http://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/2004-11-18-Sl_glasnik_br_101-Zakon_o_lokalnoj_samoupravi_RS.pdf, posjećeno 16/10/2013

Internet stranice:

<http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/odluke/default.aspx?id=14173&langTag=bs-BA>,
<http://www.mpr.gov.ba>,
<http://www.mvp.gov.ba>,
<http://www.msb.gov.ba>,
<http://www.mod.gov.ba>,
<http://www.mft.gov.ba>,
<http://www.mvteo.gov.ba>,
<http://www.mkt.gov.ba>,
<http://www.mhrr.gov.ba>,
<http://www.mcp.gov.ba>,
<http://www.vladars.net>,
<http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/Pages/Default.aspx>,
<http://www.fmp.gov.ba>,
<http://www.bpkgo.ba>,
<http://www.ks.gov.ba>,
<http://www.centar.ba/stranica/statut-opine-centar>,
<http://www.sporazum.ba>,
<http://www.mrezapravde.ba>,
<http://www.tacso.org>,
<http://www.dei.gov.ba>,
<http://www.nvovijece.ba>,
<http://www.undp.ba>

Analiza je omogućen uz podršku američkog naroda a putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj je isključiva odgovornost organizacija implementatora projekta: CPCD i CCI i ne odražava stavove USAID-a ili američke vlade