KOMPARATIVNI PREGLED TRANSPARENTNOSTI ZAKONODAVNE PROCEDURE I JAVNIH RASPRAVA U BIH, HRVATSKOJ I SRBIJI

SEPTEMBAR 2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
BOSNA I HERCEGOVINA

Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

UVOD

Zakonodavnu vlast u modernim demokratijama čine politički predstavnici koje biraju građani. Pravni propisi koje politički predstavnici donose ili mijenjaju direktno utiču na živote građana i, obzirom da sami građani učestvuju u kreiranju zakonodavne vlasti, interesantno je obratiti pažnju na činjenicu koliko zapravo (ne) utiču u samom procesu odlučivanja o pravnim propisima.

Prema temeljnim načelima transparentnosti i otvorenosti vlasti, te u skladu sa brojnim inicijativama koje potiču građansku participaciju (napr. Partnerstvo za otvorenu vlast – Open Government Partnership[1]), učešće građana u procesu donošenja pravnih akata trebalo bi biti neupitno i omogućeno od strane svakog zakonodavnog tijela. U praksi je situacija ipak drugačija i uočljive su brojne nepodudarnosti između onoga što zakonodavno tijelo nominalno omogućava i onoga što se u tom pogledu praktično realizira.

Ovo pitanje je naročito specifično u kontekstu zemalja Zapadnog Balkana – obzirom da su u pitanju društva u tranziciji i sa novijim demokratskim praksama, građani često nisu upoznati sa svojim pravima u pogledu uticanja na procese odlučivanja, a ni zakonodavna tijela ne pokazuju proaktivnost u tom smislu – napr. prema zvaničnoj informaciji dostavljenoj od institucije, trenutni saziv poslanika u Parlamentarnoj skupštini BiH je u periodu 2011. do danas održao je svega tri javne rasprave.[2] Općenito, kada je riječ o Bosni i Hercegovini, obzirom na kompleksnost administrativnog uređenja, još je teže pratiti transparentnost svih 14 zakonodavnih tijela (na državnom, entitetskim, kantonalnim i nivou Brčko Distrikta), obzirom da ne postoje jedinstven pristup i praksa. U kontekstu ove analize, akcenat će se staviti na državni i entitetski nivo zakonodavne vlasti, odnosno na parlamente BiH i FBiH i Narodnu skupštinu RS.

Susjedne zemlje – Hrvatska i Srbija – takođe se suočavaju sa problemima u praksi kada je riječ o organizaciji i provedbi javnih rasprava za zakone koji se usvajaju. Za Hrvatsku je naročito otežavajuća činjenica bila potreba usvajanja velikog broja zakona kako bi se poštovali rokovi za usklađivanje sa legislativom Evropske unije, pa je najveći broj zakona usvojen po hitnoj proceduri i bez javne rasprave.

U Srbiji se kao najčešći problemi sa javnim raspravama navode nedostaci u samim propisima koji regulišu organizaciju i provođenje javnih rasprava, te neodržavanje javnih rasprava za suštinski bitne propise.

1 http://www.opengovpartnership.org/
2 Podaci iz odgovora Parlamentarne skupštine BiH na zahtjev za pristup informacijama koji je podnio TI BiH – rješenje broj 03-13-50-19-2-13/14 po zahtjevu za pristup informacijama

ZAKONODAVNE PROCEDURE U ZEMLJAMA REGIONA

REPUBLIKA SRBIJA

Ulogu najvišeg zakonodavnog tijela ima Narodna skupština, koja u Srbiji djeluje još od 1804. godine, kada je bila u formatu tzv. Običajne narodne skupštine. Do 2014. godine, prošla je kroz različite faze, a u današnjem formatu, kao višestranačka Narodna skupština Republike Srbije, postoji od 1991. godine. Trenutno broji 249 poslanika, koji u trenutnom sazivu djeluju od 31.05.2012. godine.

Zakonodavna procedura regulisana je Ustavom Republike Srbije, Zakonom o Narodnoj skupštini, Poslovnikom Narodne skupštine i Poslovnikom Vlade. Zakone mogu predlagati poslanici, Vlada, skupština autonomne pokrajine (Vojvodina), najmanje 30.000 birača, kao i Zaštitnik građana i Narodna banka u oblastima njihove nadležnosti. Donose se u redovnoj ili hitnoj proceduri, a podnose se u istom formatu u kojem se i usvajaju – moraju se sastojati iz teksta prijedloga i obrazloženja, te biti u skladu sa Poslovnikom Narodne skupštine i jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa.

Zakonodavni postupak u Srbiji sastoji se iz sljedećih faza:

Javne rasprave ne provode se samo i isključivo kada je riječ o usvajanju novog zakona – brojne su situacije kada postoji potreba za javnim raspravama (primjena planskih akata, usaglašavanje legislative, rasprava o problemima uočenim u praksi, a koji vode do prijedloga izmjene zakona...), ali u praksi se javne rasprave najčešće organizuju prije utvrđivanja nacrta zakona ili nakon objavljivanja nacrta zakona, s ciljem uključivanja zainteresovane javnosti u proces donošenja odluka. Konsultativni proces može trajati sve do konačnog usvajanja akta.

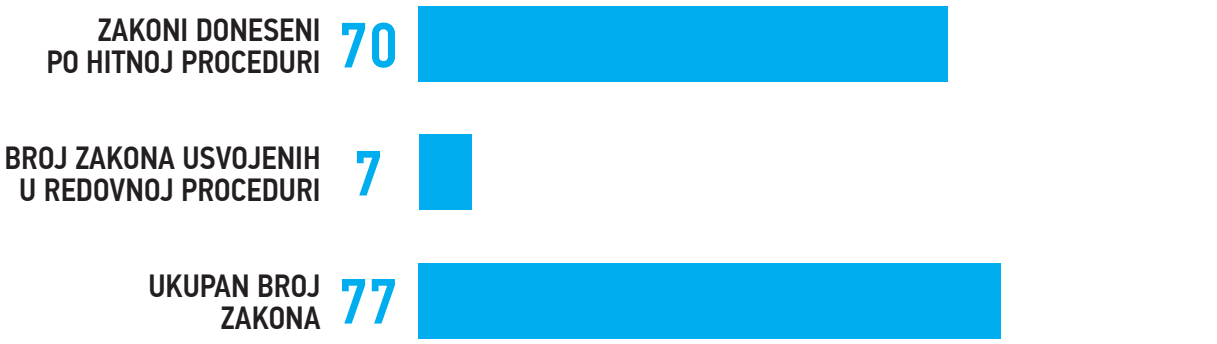
U kontekstu rada Narodne skupštine RS, bitno je posmatrati javne rasprave koje se organizuju povodom usvajanja novih zakona. U Srbiji, javne rasprave regulisane su Zakonom o državnoj upravi RS, Poslovnikom Vlade RS i Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu pravnih propisa. Analiza pravnog okvira koju je sačinila Transparentnost Srbija ukazalaje na brojne nedostatke u samim propisima koji regulišu organizaciju i provođenje javnih rasprava[3] – kao napr. činjenicu da Zakon o državnoj upravi reguliše samo pitanje javnih rasprava koje organizuje organ uprave, a ne i ostali ovlašteni predlagači zakona; precizira samo fazu prije donošenja nacrta zakona, mada je moguća i javna rasprava u kasnijoj fazi, kada je nacrt već utvrđen; ne propisuje jasne slučajeve u kojima se mora provesti javna rasprava, vrijeme i način održavanja javne rasprave, kao ni postupanje sa primljenim prijedlozima. Poslovnik Vlade RS uvodi pojmove programa i roka javne rasprave, ali ih ne razrađuje detaljno. Takođe, nisu definisani mehanizmi koji bi obezbijedili poštivanje navedenih obaveza nadležnog odbora da odredi program i tok javne rasprave ili da naloži postupanje po utvrđenom roku i programu za javnu raspravu. Na sličnom principu, Poslovnik definiše i pitanja priloga uz nacrt zakona, dostupnosti materijala javnosti i ovlaštenja Generalnog sekretara – svi ovi pojmovi regulisani su određenim članovima Poslovnika, ali na način koji nije dovoljno precizan i u praksi može dovesti do konfuzije i/ili selektivne primjene. Jedinstvena metodološka pravila za izradu pravnih propisa regulišu pitanje javnih rasprava samo u oblasti u kojoj se navodi da obrazloženje prijedloga zakona treba da sadrži, između ostalog, i podatak „da li su svezainteresovane strane imale priliku da se izjasne o propisu“, iz čega se može zaključiti da se prilikom donošenja novog zakona, a u skladu sa Pravilima, moraju uzeti u obzir i rezultati javne rasprave.

Narodna skupština RS objavila je brošuru pod nazivom „Javna slušanja u Narodnoj skupštini“, koja je dostupna na službenoj web-stranici[4] i koja objašnjava procedure, ovlaštena lica za pokretanje i učestvovanje u javnom slušanju, te daje kratak pregled dosadašnjih uspješnih praksi. U brošuri se navodi da: „Odbori Narodne skupštine, kao i narodni poslanici, pokazuju izuzetan interes i angažovanost u primjeni instituta javnog slušanja kao prakse koja značajno doprinosi podizanju nivoa ostvarivanja nadležnosti Narodne skupštine“. Međutim, stanje u praksi često ukazuje na to da primjena javnih rasprava nije na optimalnom nivou – mali broj zakona se uopće upućuje na javnu raspravu, što je posebno zabrinjavajuće uzme li se u obzir njihova važnost (napr. zakoni iz oblasti finansija, poreza ili pravosuđa); informacije o javnim raspravama ne objavljuju se na Vladinom portalu E-uprava i ne čine se dostupnim javnosti; podnosioci komentara nemaju uvid u komentare drugih učesnika u javnoj raspravi, a ne postoje ni predviđene sankcije za neprovođenje javnih rasprava.[5] Uključenost građana u procese odlučivanja naročito je bitna u kontekstu procesa evropskih integracija – tokom pregovora o članstvu Srbije u Evropskoj uniji, neophodno je uskladiti kriterije brzine integracija, demokratske kontrole u tom procesu i učešća svih zainteresovanih strana. Veoma je bitno da navedeni kriteriji budu oblikovani u tzv. otvoreni model kako bi uključenost građana bila veća, a time i njihova zainteresovanost za cjelokupan proces.[6]

Najnoviji saziv Narodne skupštine RS konstituisan je u aprilu 2014. i u periodu do oktobra 2014.usvojio je 77 zakona, od čega je 70 zakona usvojeno u hitnoj, a 7 u redovnoj proceduri, a za tri zakona organizovane su javne rasprave.[7] Praktično, 9% zakona usvojeno je u redovnoj proceduri, a zakoni usvojeni po hitnoj proceduri čine 91% od ukupnog broja usvojenih zakona.

3 http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=category&id=24&Itemid=&lang=sr
4 http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/brochures/Javna%20slusanja%20SRB%20za%20Web.pdf
5 http://www.izbornareforma.rs/transparentnost-javne-rasprave-se-nedosledno-sprovode/
6 http://www.euractiv.rs/pregovori-sa-eu/7373-u-srbiji-se-zakoni-donose-bez-javne-rasprave-
7 Podaci iz odgovora Narodne skupštine RS na zahtjev za pristup informacijama koji je podnio TI BiH. Napomena: za ostala tijela zakonodavne vlasti korišten je vremenski period istraživanja oktobar 2011-april 2014. Narodna skupština RS dostavila je podatke za najnoviji saziv poslanika iz 2014, ali su isti uvršteni u analizu radi ilustrativnosti, obzirom da je fokus na procentu zakona koji se usvajaju u hitnoj proceduri i ukupnom broju javnih rasprava, neovisno od vremenskog perioda.

ZAKONI KOJE JE DONIJELA NARODNA SKUPŠTINA RS U PERIODU APRIL - OKTOBAR 2014.



Zakon o Narodnoj skupštini i Poslovnik predviđaju javnost rada, pa u skladu s tim, Narodna skupština RS na svojoj službenoj internet stranici ima sekcije „Mediji", „Prenosi" i „Građani", putem kojih je moguće dobiti informacije o aktivnostima i dokumentima Skupštine, ili postaviti određena pitanja. Sekcija „Mediji" nudi informacije o izdavanju akreditacija i uslovima za rad skupštinskih izvjestitelja, te kontakt informacije službe za informisanje. Sekcija „Građani" omogućava postavljanje pitanja putem aplikacije, i to prema predsjedniku Narodne skupštine, pojedinačnim poslanicima ili u pogledu inicijativa, peticija i prijedloga. Ova sekcija pruža i mogućnosti pristupa informativnom biltenu, pojmovniku Skupštine, pojašnjenju procesa javnog zagovaranja, kaoi informacije o trenutno aktivnim konkursima za zapošljavanje.

Na stranici je moguće pristupiti i video-turi o radu Skupštine, a u sekciji „Prenosi" predviđena je opcija pristupanja snimicima sa zasjedanja Skupštine, odbora i drugih radnih tijela, javnih rasprava, te konferencija za novinare. Takođe su dostupni dnevni i sedmični izvještaji koji se redovno ažuriraju (napr. snimak konferencije za novinare se objavljuje odmah po održavanju iste). Na stranici je objavljen Informator, čime je Skupština ispunila svoju zakonsku obavezu u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Informator precizira proceduru koja se odnosi na postupak traženja informacije, pravne lijekove, ovlaštene osobe za postupanje po zahtjevu, a pruža i pregled uobičajenih pitanja/zahtjeva. Na osnovu gorenavedenog, može se zaključiti da Narodna skupština Republike Srbije djeluje pravovremeno i efikasno u smislu informisanja javnosti o trenutnim aktivnostima.

Međutim, kada je riječ o organizaciji javnih rasprava i uključivanju građana u procese odlučivanja, u praksi je vidljivo da situacija nije optimalna u svim slučajevima. Na primjer, podaci Transparentnosti Srbija ukazuju na to da se javne rasprave/slušanja često ne održavaju za relevantne zakone, ili da nisu na adekvatan način provedene - napr. u pogledu projekta „Beograd na vodi", a u okviru Generalnog plana „Beograd 2012" , ili kada je riječ o izmjenama Zakona o genetski modifikovanim organizmima . U oba primjera radi se o pitanjima koja imaju veliki značaj za širu javnost, obzirom da su u pitanju interesi velikih korporacija i zabrinutost građana za zdravstveni aspekt (u slučaju GMO), odnosno, potencijalna mogućnost za koruptivne aktivnosti (u slučaju „Beograd na vodi"), a javne rasprave koje se tiču ovih pitanja nisu provedene na adekvatan način ili u odgovarajućem obimu.

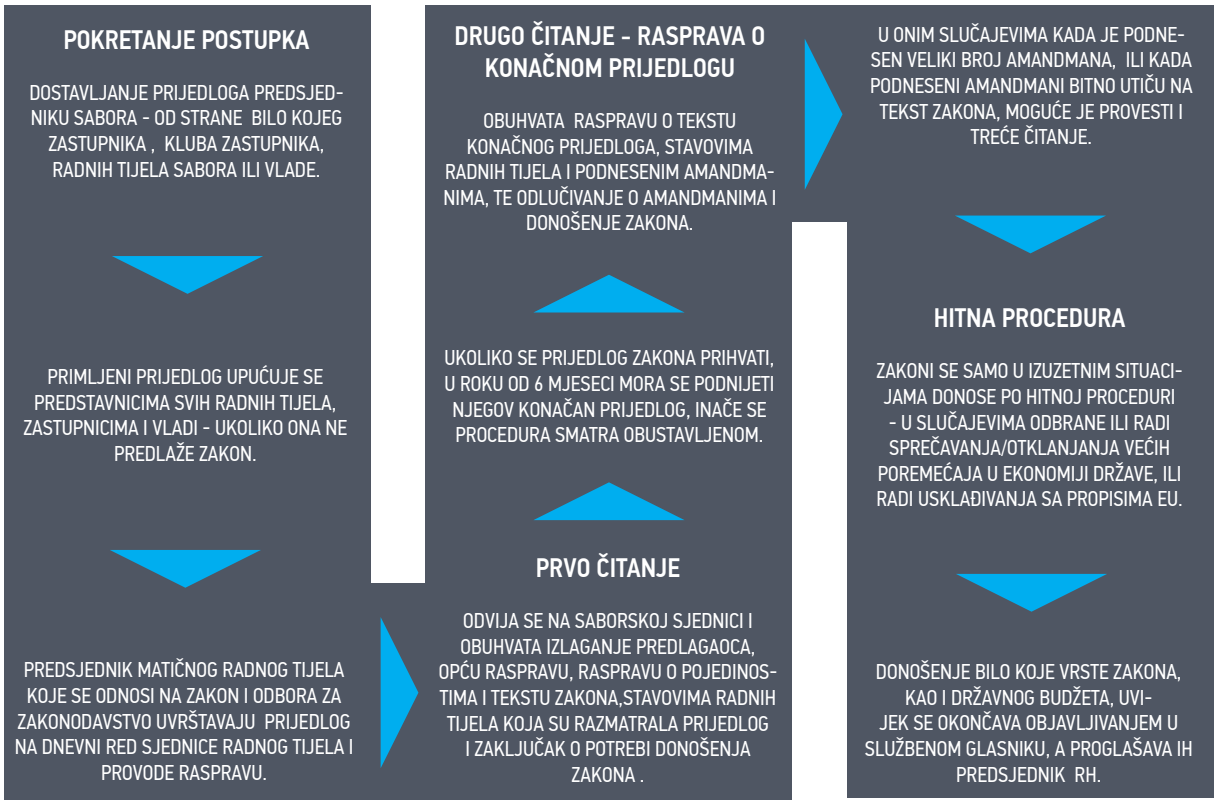
Na ovaj način stvara se dojam da se javne rasprave održavaju samo radi ispunjavanja forme, a ne i radi dobijanja mišljenja javnosti.

8 http://www.parlament.gov.rs/%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B8/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8.372.html
9 http://www.tanjug.rs/novosti/135130/primedbe-transparentnosti-srbija-na-novi-generalni-plan.htm
10 http://kontrapress.com/clanak.php?rub=Dru%C5%A1tvo&url=Transparentnost-Nuzna-javna-rasprava-o-izmeni-Zakona-o-GMO

REPUBLIKA HRVATSKA

Zakonodavnu vlast u Republici Hrvatskoj vrši Sabor, kojeg čini 100-160 zastupnika. Trenutni saziv Sabora konstituiran je 22.12.2011. godine i sastoji se od 151 zastupnika. Sabor ima dva redovna godišnja zasjedanja – između 15.01. i 15.07, te između 15.09. i 15.12 – kao i zasjedanja na zahtjev predsjednika Republike, Vlade ili većine zastupnika, te vanredna zasjedanja (koja saziva predsjednik Sabora uz pribavljeno mišljenje klubova političkih partija u Saboru).Ukupno funkcionisanje Sabora uređeno je Poslovnikom.[11]

Zakonodavni postupak odvija se prema sljedećim fazama:



Procedura se razlikuje kada je riječ o donošenju zakonskih propisa i državnog budžeta, ali se svaki propis na kraju procedure službeno objavljuje, te stupa na snagu osam dana od objavljivanja. Predsjednik Republike Hrvatske proglašava zakone u roku od osam dana od usvajanja u Saboru.

Hitna procedura rezervisana je samo za vanredne slučajeve i njena je specifičnost u tome što se uz prijedlog za donošenje zakona po hitnom postupku prilaže konačan prijedlog zakona. Ovakav zakon mogu podnijeti ili klub sa 15 i više zastupnika, ili klubovi koji skupa imaju 15 i više zastupnika, ili samostalan zastupnik koji ima pismenu podršku još barem 25 drugih zastupnika.

Trenutni saziv Sabora, inače sedmi po redu, u periodu od decembra 2011. do kraja aprila 2014, donio je ukupno 593 zakona, od čega su 492 zakona usvojen po hitnoj proceduri, a 101 u redovnoj.[12] Prema tome, zakoni koji su usvojeni u hitnom postupku čine čak 83% od ukupnog broja donesenih zakona, dok je zakona koji su doneseni redovnom procedurom svega 17%.

11 http://www.sabor.hr/poslovnik-hrvatskoga-sabora-nn-br-8113
12 https://infodok.sabor.hr/

ZAKONI KOJE JE DONIO SABOR RH U PERIODU DECEMBAR 2011. - APRIL 2014.

Veliki broj zakona je usvajan u hitnoj proceduri kao posljedica procesa pristupanja Hrvatske Evropskoj uniji, a time i potrebe hitnog usklađivanja sa EU propisima. Međutim, ovakva procedura rezultira značajnim odsustvom javne rasprave kao osnovnog mehanizma transparentnosti u zakonodavnom procesu. Gotovo pet puta više zakona usvojeno je u hitnoj proceduri, čime je onemogućeno uvođenje šire javnosti u proces donošenja zakonskih propisa, čak i u slučajevima kada se radi o propisima koji imaju veliki značaj za specifične društvene grupe (to se može vidjeti na primjerimaPrijedloga zakona o hrani za posebne prehrambene potrebe, sa Konačnim prijedlogom zakona,[13] ili Prijedlogazakona o informiranju potrošača o hrani,sa Konačnim prijedlogom zakona[14] - u oba slučaja nije podnesen nijedan amandman, a radi se o propisima za koje bi bilo esencijalno uključivanje zainteresovanih grupa. Velika je vjerovatnoća da bi javnost na koju se ovi prijedlozi direktno odnose imala dodatne sugestije na predložene tekstove zakona).

Na pitanje problematike usvajanja velikog broja zakona u hitnoj proceduri ukazao je i Ustavni sud Republike Hrvatske, u svom izvještaju upućenom Saboru RH početkom 2013. godine. U Izvještaju je naglašeno da: „Učestala praksa donošenja zakona po hitnom postupku narušava samu bit parlamentarizma. Takva praksa obezvrjeđuje značenje demokratskih procedura i obvezu njihova poštovanja te onemogućuje javne rasprave o bitnim društvenim pitanjima, slabeći time i osnove za razvitak i unapređenje dijaloške kulture bez koje ne postoji demokratsko društvo.Pravo koje se stvara u procedurama koje nisu u skladu s duhom parlamentarizma ne nailazi na povjerenje građana, a istodobno podriva i njihovo povjerenje u demokratske institucije“.[15]

Drugim riječima, Saboru RH se ne negira mogućnost donošenja zakona po hitnoj proceduri, ali bi ona trebala biti zaista ograničena na slučajeve u kojima je to neophodno, te izbjeći pojavu da se javnost u potpunosti isključuje iz procesa odlučivanja. Gotovo 500 zakona koji su usvojeni mimo redovne procedure nije optimalan osnov prema kojem bi se Sabor RH kao nosilac zakonodavne vlasti mogao smatrati transparentnim tijelom koje u svoj rad uključuje i javnost, odnosno građane.

Sabor RH nastoji održati svoje funkcionisanje transparentnim putem internetskog medija –na oficijelnoj web-stranici Sabora RH postoji i odjeljak koji sadrži nove akte u zakonodavnoj proceduri i koji omogućava uvid u prijedloge teksta zakona i prije nego što se uvrste u dnevni red na sjednicama. Prema podacima sa službene stranice, ova rubrika je izuzetno posjećena i ima gotovo 23 000 pregleda, a Sabor RH se prema „World e-parliament Report 2010“ nalazi među 39% svjetskih parlamenata koji prijedlog dnevnog reda i materijale za sjednicu objavljuju do sedam dana prije zasjedanja.[16]

13 https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24667
14 https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24774
15 http://www.iusinfo.hr/dailycontent/Topical.aspx?id=14769
16 http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=24475&sec=17

Svaka od zemalja savremenih demokratija danas djeluje u pravcu što veće otvorenosti vlasti - između ostalog, to podrazumijeva i dostupnost podataka o funkcionisanju institucija na svim nivoima, korištenje savremenih tehnologija za prenos informacija i uključenost građana u rad institucija. Činjenica da Sabor RH ima pravovremeno dostupne materijale poput tekstova predložene legislative, materijala sa sjednica, te zapisnika i video-arhiva je pozitivna i ilustruje u potpunosti načelo proaktivnog djelovanja kada je riječ o transparentnosti rada državne institucije. Međutim, ono što nedostaje jeste efikasnost kada je riječ mogućnosti da se dostupni materijali stave u funkciju uključivanja građana u procese odlučivanja. Primjera radi, tokom 2013. godine jedan od zakona koji se usvajao u Saboru RH u redovnoj proceduri bio je i Zakon o suradnji Sabora i Vlade u europskim poslovima. Za prijedlog ovog Zakona bilo je organizovano internetsko savjetovanje sa zainteresovanom javnošću, koje je bilo oglašeno i trajalo je 15 dana.[17] Tokom tog perioda, Platforma 112 – za Hrvatsku vladavine prava (grupa od 69 organizacija civilnog društva), Savez samostalnih sindikata Hrvatske i Nezavisni hrvatski sindikati očitovali su se o prijedlogu Zakona, ističući da je neophodno u tekstu dodatno razraditi ulogu Sabora RH kao vrhovnog zakonodavnog, ali i nadzornog tijela nad izvršnom vlasti, kao ipotrebu da Hrvatska razvije vlastitu strategiju i političke prioritete za djelovanje unutar EU.[18] Međutim, u daljoj zakonodavnoj proceduri bilo je vidljivo da Sabor RH nije uvažio nijedan od prijedloga, već je Zakon usvajan bez bilo kakvih naznačenih amandmana.[19] Nevladine organizacije i sindikati reagovali su u javnosti i uputili otvoreno pismo, u kojem su postavili pitanje smisla i vjerodostojnosti javnih konsultacija.[20]

Na ovom primjeru vidljivo je da samo postojanje mogućnosti da se javnost uključi u zakonodavni proces i dostavi svoje sugestije ne mora značiti da će ista i rezultirati praktičnim uključivanjem u proceduru. Ovakvo postupanje stvara dojam da se u funkcionisanju Sabora RH radi o „transparentnosti radi transparentnosti“, bez namjere da se javnosti pruži efikasan način da se uključi u zakonodavne procedure. Ovakva pojava može imati negativan efekat na povjerenje javnosti u saradnju s vlastima i dugoročno, ne doprinosi izgradnji partnerskog odnosa između institucija i građana.

ZAKONODAVNA PROCEDURA U BOSNI I HERCEGOVINI

Zakonodavnu vlast na nivou države vrši Parlamentarna skupštinaBosne i Hercegovine (PS BiH), koja se sastoji iz dva doma – Doma naroda i Predstavničkog doma. Predstavnički dom čine 42 poslanika, koji se biraju na direktnim izborima, a Dom naroda čini 15 delegata koji se biraju iz entitetskih skupština.Oba doma imaju stalne i privremene komisije, koje mogu odlučivati o pitanjima koja dom prenese u nadležnost, ali nije moguće prenijeti im nadležnost za usvajanje zakona.

U obliku u kojem je danas, PS BiH postoji od 1996. godine i formirana je nakon izbora održanih 13. i 14.09.1996. Trenutni saziv parlamentaraca je šesti po redu.U ranijoj historiji Bosne i Hercegovine, parlamentarizam je bio zastupljen u vidu ilirske skupštine i sabora u srednjovjekovnoj Bosni, ajanskog vijeća i vilajetske skupštine u Osmanskom carstvu, sabora u Austro-ugarskoj monarhiji, Narodnog vijeća SHS za BiH, ZAVNOBIH-a, Skupštine Narodne/Socijalističke republike, te Skupštine republike Bosne i Hercegovine.[21]

Procedura donošenja zakonskog akta u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine sastoji se iz nekoliko glavnih faza koje mogu imati duže ili kraće rokove, u zavisnosti od vrste procedure.Prijedlog zakona može podnijeti bilo koji poslanik ili delegat, svaka parlamentarna komisija ili dom, te Vijeće ministara BiH i Predsjedništvo BiH u okviru svojih ovlaštenja. Vijeće ministara ima ustavna ovlaštenja koja mu omogućuju da pokrene proceduru donošenja novog zakona ili izmjene već postojećeg, a također i priprema nacrte akata na zahtjev Parlamentarne skupštine ili Predsjedništva BiH.

17 http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=54463&sec=17
18 http://gong.hr/media/uploads/obrazac_za_javno_savjetovanje___-_platforma_112_sssh_i_nhs_28-05-2013.pdf
19 https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=25023
20 http://gong.hr/hr/dobra-vladavina/sabor/gdje-je-prostor-za-socijalne-partnere-i-gradane/
21 https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=27842&langTag=bs-BA&pril=b

Procedura donošenja zakona može biti osnovna, skraćena i hitna – međusobno se razlikuju po dužini trajanja pojedinačnih faza procedure i po tome postoji li amandmanska faza ili ne. Zakonodavna procedura odvija se na sljedeći način: ukoliko se zakonski propisi usvajaju u osnovnoj, tj. redovnoj proceduri koja omogućava učešće zainteresovanih lica i pravnih subjekata putem javne rasprave, zakonski prijedlog prolazi kroz sljedeće faze:

1. PODNOŠENJE PRIJEDLOGA
2. PRVU KOMISIJSKU FAZU
3. PRVO ČITANJE U DOMU
4. DRUGU KOMISIJSKU FAZU
5. DRUGO ČITANJE U DOMU

nakon čega slijedi i eventualna faza usaglašavanja.

U kontekstu procedure usvajanja zakona primjenjuje se i institut zaštite vitalnog nacionalnog interesa u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Vitalni nacionalni interes je ustavna kategorija kojom se štiti konstitutivnost bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda na cijelom teritoriju BiH, a podrazumijeva pravo na zastupljenost u organima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, identitet naroda, jednaka prava u procesu donošenja odluka, obrazovanje, vjeroispovijest, kulturu, tradiciju itd.[22]

22 Ustavno definisane kategorije

Ukoliko se predložena odluka proglasi destruktivnom po vitalni interes nekog od naroda većinom glasova predstavnika tog naroda, o njoj glasa većina delegata sva tri naroda u Domu naroda (koji su prisutni i glasaju). U slučaju protivljenja odluci, predsjedavajući Doma saziva tročlanu komisiju (predstavnici sva tri naroda) koja ispituje slučaj. Ukoliko se i nakon pet dana ne riješi pitanje, predmet se upućuje Ustavnom sudu BiH na ispitivanje proceduralne ispravnosti slučaja po hitnom postupku.

Većina zakona trebala bi se usvajati u redovnoj proceduri, ali u određenim, izuzetnim situacijama mogu se primijeniti i skraćena i hitna procedura, što podrazumijeva kraći postupak u smislu rokova, a trajanje rasprave takođe može biti ograničeno ili se ista uopće ne održava, što je najčešći slučaj. U hitnoj proceduri usvajaju se zakonski akti sa visokim stepenom hitnosti, ili oni koji su jednostavni i mogu se samo usvojiti ili odbiti. Posebna specifičnost hitne procedure jest da se ne provodi amandmanska faza, odnosno mogućnost da se tokom procedure daju amandmani koji mogu imati uticaj na predloženi tekst zakona.
Sa aspekta transparentnosti, hitna zakonodavna procedura može biti potencijalno problematična, jer je javna rasprava kraća - pod pretpostavkom da se uopće i organizuje – a amandmanska faza se ne provodi, čime se sprečava bilo kakav uticaj na zakonski akt u smislu njegovog poboljšanja ili prilagođavanja.

Usvajanje zakona po hitnoj proceduri je mehanizam koji je u određenom broju slučajeva koristan i neophodan, ali ukoliko se bez opravdanog razloga ponavlja znatno češće od osnovne procedure, postavlja se pitanje iz kojeg razloga zakonodavno tijelo želi izbjeći propisnu javnu raspravu i amandmansku fazu, odnosno mogućnost da i vanjski subjekti daju svoje mišljenje i sugestije o određenom zakonskom aktu. Ovakva pojava naročito je zabrinjavajuća kada se radi o zakonskim propisima koji imaju širok društveni značaj i regulišu pitanje prevencije korupcije.
U Bosni i Hercegovini hitna procedura usvajanja zakona često se koristi i kada nema realne potrebe za istom, naročito kada su u pitanju zakoni bitni za javni interes. Na ovaj način, onemogućava se sprečavanje usvajanja pravnih propisa ili amandmana koji ne predstavljaju povoljna rješenja kada je riječ o javnom interesu.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine u posljednje tri godine organizovala je svega tri javne rasprave u osnovnoj proceduri, dok je 20 zakona doneseno po hitnom postupku,[23] što čini očit nesrazmjer u zastupljenosti osnovne i hitne procedure. U periodu januar 2011-april 2014, Parlamentarna skupština usvojila je 63 zakona[24] - zakoni doneseni u hitnoj proceduri činegotovo trećinu (32%) propisa koji su usvojeni u posljednje tri godine.S druge strane, zakoni za koje je održana javna rasprava iznose manje od 5% ukupnog broja usvojenih zakona.[25]

ZAKONI KOJE JE DONIJELA PS BIH U PERIODU JANUAR 2011. - APRIL 2014.

23 Podaci iz odgovora Parlamentarne skupštine BiH na zahtjev za pristup informacijama koji je podnio TI BiH
24 https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/usvojeni/Archive.aspx?langTag=bs-BA&initialSearch=N&fromDate=30.11.2010&thruDate=01.10.2014&template_id=5&pril=b&pageIndex=1
25 Službeni odgovor PS BIH na upit TI BiH navodi da su u traženom vremenskom periodu održane samo tri javne rasprave, a na web stranici Parlamenta BIH navedeno ih je 6

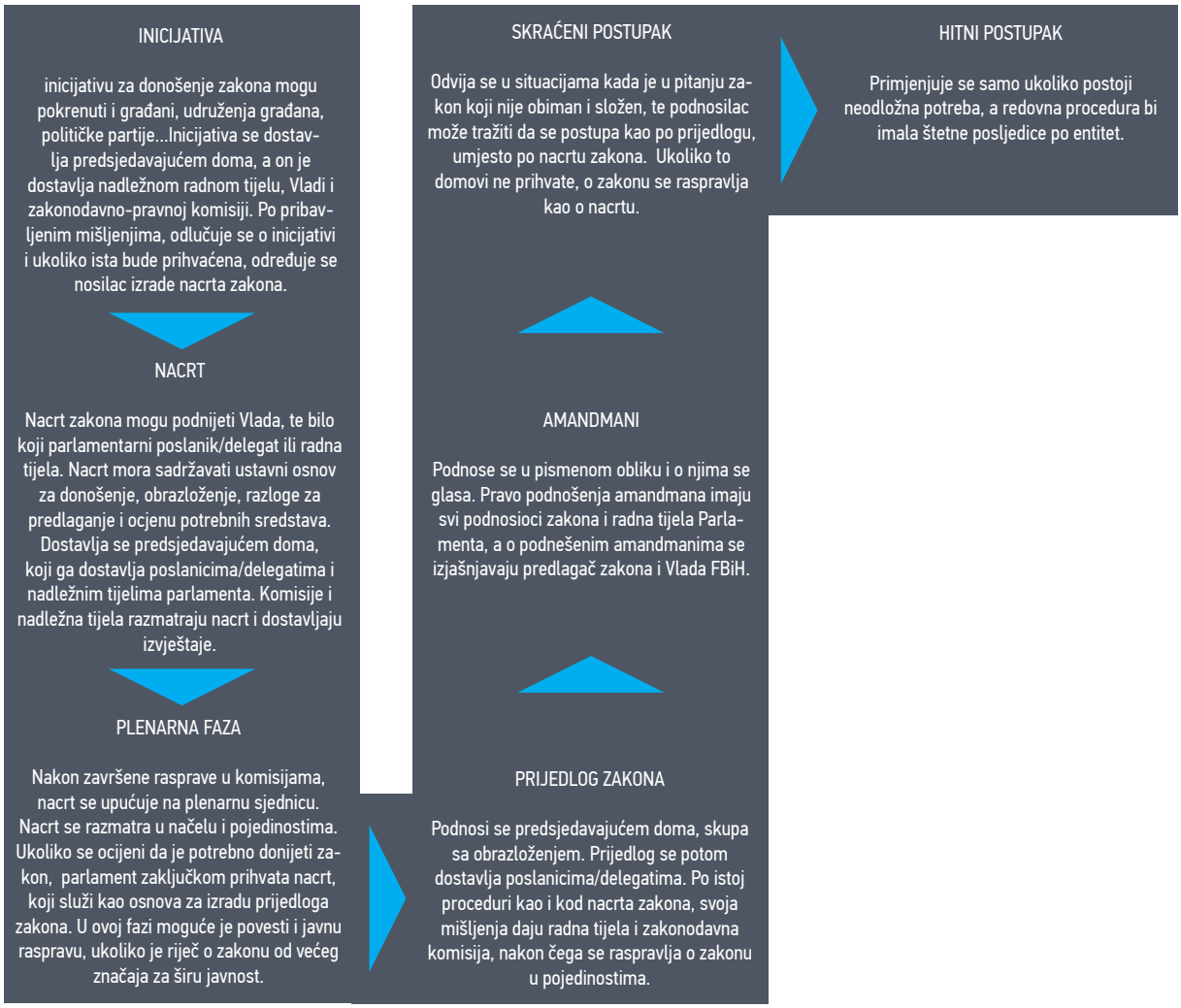
Što se tiče mogućnosti da građani putem web stranice Parlamenta BiH pristupe nacrtima zakona u proceduri ili terminima javnih rasprava, ona postoji – na službenoj web stranici (www.parlament.ba) nalaze se sekcije „javne rasprave“ (u rubrici se može pristupiti zakazanim i održanim javnim raspravama, sa dostupnim materijalima i transkripima - s tim da je posljednja javna rasprava bila zakazana u februaru 2014.) i „zakazane sjednice“. Zakazane sjednice domova Parlamenta se blagovremeno objavljuju, skupa s dnevnim redom, a u većini slučajevadostupni su i materijali koji se razmatraju na sjednicama. Općenito, Parlament BiH djeluje proaktivno transparentno kada je riječ o objavljivanju informacija, ali je konkretan efekat kada se radi o uključivanju građana u procese odlučivanja putem javnih rasprava u većini zakonskih propisa potpuno izostao.

ENTITETSKE PROCEDURE

FEDERACIJA BIH

Zakonodavno tijelo u Federaciji Bosne i Hercegovine je Parlament FBiH, koji se sastoji od Predstavničkog doma i Doma naroda. Kao i Vijeće ministara BiH na državnom nivou, i Vlada FBiH ima ovlaštenja da predlaže usvajanje novih zakona ili izmjene postojećih, i to putem resornih ministarstavaiz oblasti koje su u nadležnostima entiteta (npr. obrazovanje, zdravstvo ili rad).

Procedura donošenja zakona:

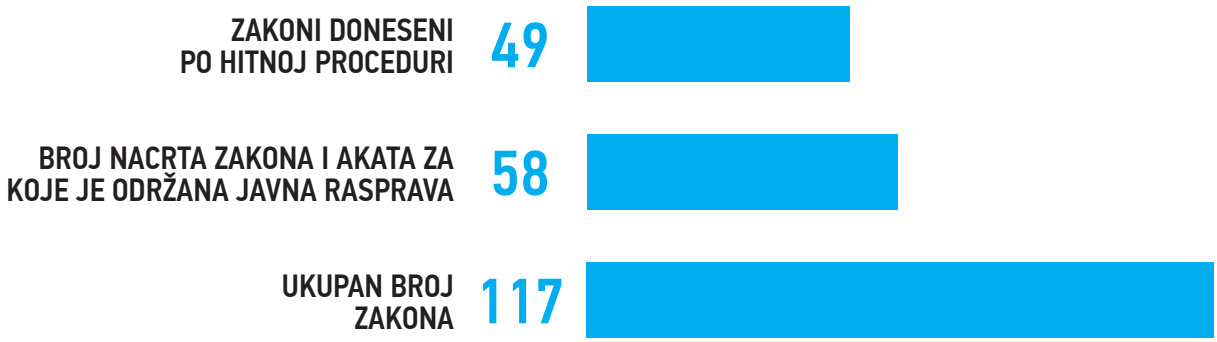


Kao i u PS BiH, da bi zakon bio usvojen u Parlamentu FBiH, nephodno je da ga u istovjetnom tekstu usvoje i Predstavnički dom, i Dom naroda. Ukoliko npr. Dom naroda usvoji amandmane na tekst zakona koji je usvojio Predstavnički dom, a Predstavnički dom ne prihvati te amandmane, oba doma obrazuju zajedničku komisiju koja utvrđuje prijedlog za rješavanje ovog pitanja. Ukoliko komisija ne postigne saglasnost, ili ga postigne, ali jedan od domova ne prihvata tekst koji je predložila komisija, prijedlog se skida sa dnevnog reda oba doma i vraća predlagaču na novi postupak.

Zajednička komisija oba doma formira se i kada se radi o pitanju od vitalnog nacionalnog interesa. Ukoliko se pred komisijom ne postigne saglasnost u pogledu spornog zakona, pitanje se prosljeđuje Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri Ustavnom sudu FBiH. Ukoliko Ustavni sud FBiH procijeni da zakon vrijeđa vitalni nacionalni interes, zakon se smatra neusvojenim, a ukoliko ne, tada je za usvajanje zakona potrebna prosta većina.

Kada je riječ o zakonima usvojenim u Parlamentu Federacije BiH u posljednje tri godine, organizovane su javne rasprave za 58 nacrta zakona i akata, dok je 49 zakona doneseno po hitnom postupku.[26] U periodu januar 2011- april 2014, Parlament FBiH usvojio je 117 zakona - zakoni doneseni u hitnoj proceduri čine 41% propisa koji su usvojeni u posljednje tri godine.

ZAKONI KOJE JE DONIO PARLAMENT FBIH U PERIODU DECEMBAR 2011. - APRIL 2014.



Kada je riječ o službenoj web-stranici Parlamenta FBiH (www.parlamentfbih.gov.ba), ona se sastoji iz dvije sekcije – Predstavnički dom i Dom naroda. Dakle, ne postoji dio na samoj stranici koji bi omogućio uvid u podatke koji se odnose na Parlament FBiH u cjelini – napr. broj usvojenih zakona – već samo na pojedinačne domove. U odjeljku Predstavnički dom postoji sekcija „Sjednice" u kojoj se mogu naći informacije koje se odnose na zakazane sjednice (u zavisnosti od dnevnog reda, u nekim slučajevima su direktno dostupni i materijali).Takođe, postoje i sekcije „Usvojeni zakoni" (podsekcije „Usvojeni zakoni po hitnom postupku", „Usvojeni zakoni po skraćenom postupku", „Usvojeni zakoni po redovnom postupku") i „U proceduri" (podsekcije „Zakoni" i „Ostali akti"), koje bi direktnim linkom trebale voditi na materijale, međutim ni u jednoj sekciji ili podsekciji link nije funkcionalan, te samim tim i navedene sekcije zapravo nisu upotrebljive na bilo koji način. Stranica takođe nije funkcionalna u odjeljcima „Kratice", a djelimično ni u „Popularni sadržaji". U cjelini, web prezentacija Predstavničkog doma Parlamenta FBiH ne pruža adekvatne

26 Podaci iz odgovora Parlamentarne skupštine FBiH (rješenje 02/c-05-10/14-43) na zahtjev za pristup informacijama koji je podnio TI BiH.

informacije kada se radi o propisima koje ovaj dom usvaja, niti je adekvatno ažurirana (napr. u sekciji „Propisi“ kao najnoviji sadržaj nalaze se usvojeni zakoni iz 2012. godine).[27]

Dio službene stranice koji se odnosi na Dom naroda na glavnoj stranici donosi aktuelne vijesti, među kojima se mogu naći i najave sjednica i dnevni red sa materijalima. Takođe odjeljak „Propisi“ omogućava direktan uvid u usvojene propise, propise u proceduri, te arhivu propisa. U pododjeljku „Usvojeni propisi“, mogu se pronaći sve vrste akata koje je usvajao Dom naroda, i to prema sljedećoj kategorizaciji:

- zakoni koje je Dom naroda usvojio po hitnom postupku;
- zakoni koje je Dom naroda usvojio po skraćenom postupku;
- zakoni koje je Dom naroda usvojio po redovnom postupku- autentična tumačenja koja su donijeli domovi Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine;
- nacrti akata koje je prihvatio Dom naroda;
- odluke koje su domovi zajednički donijeli;
- odluke koje je Dom naroda samostalno donio;
- akti na koje je Dom naroda dao saglasnost;
- program koji je donio Dom naroda Parlamenta Federacije;
- planovi koje je Dom naroda usvojio;
- strategije koje je usvojio Dom naroda Parlamenta Federacije BiH;
- zaključci koje je usvojio Dom naroda Parlamenta Federacije BiH;
- akti kojima je Dom naroda Parlamenta Federacije BiH dao podršku;
- deklaracije koje je donioDom naroda Parlamenta Federacije BiH;
- rezolucije koje je donio Dom naroda Parlamenta Federacije BiH;
- akti koje je Dom naroda primio k znanju;
- izvještaji koje je prihvatio Dom naroda Parlamenta Federacije BiH ;
- akti koje je prihvatio jedan dom, a drugi dom nije prihvatio;
- akti koje nisu usvojili domovi Parlamenta Federacije BiH;
- akti koje je donio jedan dom, a drugi dom nije razmatrao;
- akti koje je usvojio Predstavnički dom, a Dom naroda nije razmatrao;
- akti koje je usvojio Dom naroda, a Predstavnički dom nije razmatrao;
- akti na usaglašavanju;
- akti koji su usaglašeni;
- akti za koje je odloženo izjašnjenje.

Odjeljak „Zakoni u proceduri“ donosi pregled svih vrsta pravnih propisa koji su u proceduri u Domu naroda, sa linkovima na dokumente (u najvećem broju slučajeva, materijali su dostupni, sa izuzetkom jednog broja izvještaja, informacija i dokumenata u kategoriji Ostalo). Odjeljak „Arhiva“ daje pregled akata koji su bili usvojeni ili u proceduri u ranijem mandatnom periodu Doma naroda.
Jedini nedostatak web prezentacije Doma naroda jeste što nema vidljivih informacija kada je riječ o javnim raspravama – podatke o broju održanih javnih rasprava u Parlamentu FBiH TI BIH je dobio po zahtjevu o slobodi pristupa informacijama.

REPUBLIKA SRPSKA

Procedura izglasavanja zakona u Narodnoj skupštini Republike Srpske slična je kao i u Parlamentu FBiH kada je riječ o etapama usvajanja zakona. Specifičnost zakonodavne procedure u Republici Srpskoj jeste Vijeće naroda –amandmanom LXXVI na Ustav RS propisano je da Vijeće naroda svoju zakonodavnu vlast vrši u cilju zaštite vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda. Vijeće ne učestvuje u proceduri usvajanja zakona u Narodnoj skupštini, već vrši kontrolu svih izglasanih akata u cilju utvrđivanja da li svaki od usvojenih akata poštuje vitalni nacionalni interes konstitutivnih naroda. Vijeće se sastoji od po osam predstavnika bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda, te četiri predstavnika iz kategorije Ostalih. Predstavnike imenuju klubovi poslanika u Narodnoj skupštini.

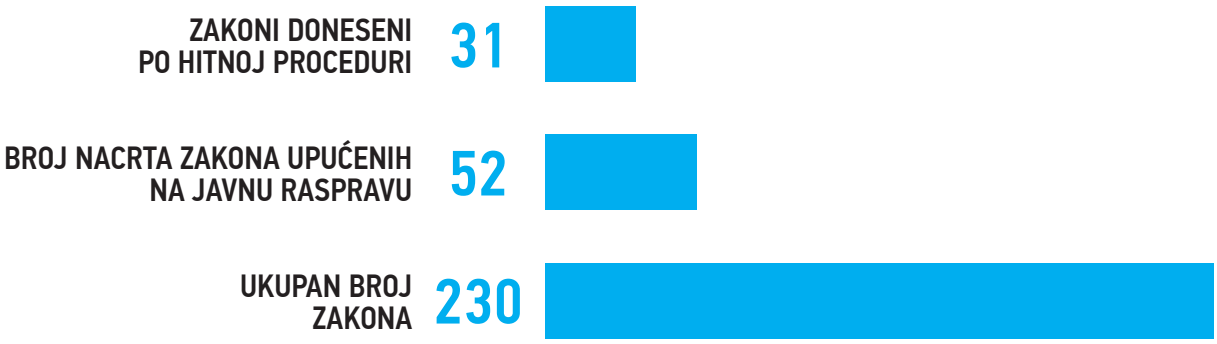
Po izglasavanju zakona Skupštini, isti se dostavlja Vijeću naroda. Ukoliko klubovi naroda ne pokrenu inicijativu utvrđivanja vitalnog nacionalnog interesa, zakon se smatra usvojenim. Ukoliko se inicijativa pokrene, Skupština i Vijeće formiraju zajedničku komisiju, koja ima zadatak da usaglasi tekst spornog zakona i to konsenzusom. Ukoliko se postigne sporazum, to predstavlja posljednju etapu u usvajanju zakona. Ukoliko ne, sporno pitanje se dostavlja Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri Ustavnom sudu RS. U zavisnosti od odluke Ustavnog suda RS, krajni ishod je da se zakon usvaja ili ne usvaja.

Finalna etapa u zakonodavnoj proceduri jest proglašavanje zakona ukazom, te objavljivanje u službenim novinama.

U periodu 2011-april 2014. god, Narodna skupština RS usvojila je 230 zakona. Od tog broja, 31 zakon je donesen u hitnoj proceduri,[28] što čini 13% ukupno usvojenih zakona. S druge strane, na javnu raspavu upućena su 52 nacrta zakona, što je 22% od ukupnog broja.

27 http://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=331

ZAKONI KOJE JE DONIJELA NARODNA SKUPŠTINA RS U PERIODU DECEMBAR 2011. - APRIL 2014.



Kada je riječ o službenoj stranici Narodne skupštine RS (www.narodnaskupstinars.net), ona već na prvu sadrži vidljive kategorije u kojima posjetioci stranice mogu pronaći relevantne informacije – tu su odjeljci „Materijali za sjednice“, „Javne rasprave“, „Zapisnici“ i „Dnevni redovi“. Svi sadrže dostupne materijale, s tim da nisu u potpunosti ažurirani (napr. odjeljak sa dnevnim redovima kao najnovije materijale sadrži dokumente iz jula 2014.). Novije informacije koje se tiču dnevnih redova mogu se pronaći u sekciji „Najave“ u protokolu, ali to nije vidljivo na prvu i stoga bi već postojeći odjeljak o dnevnim redovima trebao ažurnije objavljivati informacije.

Kada je riječ o usvojenim zakonima, odjeljak „Akti“ donosi pregled (između ostalog) uvojenih zakona, odluka, zaključaka i ostalih akata, ali takođe se ne ažurira i posljednji materijali u ovom odjeljku datiraju iz jula 2014.

ZAKLJUČAK

Kada je riječ o transparentnosti zakonodavnih procedura, bilo da je riječ o BiH ili regionu, uočljivo je da broj održanih javnih rasprava nije u srazmjeru sa ukupnim brojem usvojenih zakona i da se ne može govoriti o adekvatnom stepenu učešća građana i javnosti uopće u procesima odlučivanja.Bez obzira da li je razlog za to potreba za ubrzanom zakonodavnom procedurom (kao napr. u Hrvatskoj), nedostaci u propisima kojima se reguliše organizovanje i održavanje javnih rasprava (Srbija) ili je jednostavno riječ o nedostatku političke volje da se pojedini propisi u proceduri predstave široj javnosti (a što je zapravo i najčešći slučaj), očigledno je da institut javnih rasprava nije zadovoljavajuće riješen u praksi.

Općenito, države Zapadnog Balkana imaju noviju demokratsku tradiciju u kojoj još uvijek nije u dovoljnoj mjeri razvijena svijest građana da imaju pravo od vlasti tražiti informacije o aktivnostima i trošenju javnih sredstava, te da i sami imaju pravo na učešće u donošenju odluka. S druge strane, i vlast još uvijek nije stekla naviku konsultovanja građana i javnosti i često se stiče dojam da je iz perspektive vlasti ta opcija u potpunosti irelevantna – čak i u slučajevima kada se organizuje javna rasprava, dostavljeni amandmani ili prijedlozi rijetko se uzimaju u obzir, a građani i civilno društvo su najčešće isključeni iz radnih grupa. Brojni zakoni koji su od šireg interesa za javnost se donose po hitnoj proceduri, čime se onemogućava bilo kakav uticaj na njihov sadržaj.

28 Podaci iz odgovora Narodne skupštine RS (rješenje broj 02/4-576-1/14) na zahtjev za pristup informacijama koji je podnio TI BiH.

Osim toga, veliki broj institucija takođe ne djeluje proaktivno transparentno, odnosno ne prezentuje informacije o svojim aktivnostima na relevantan i pravovremen način. Veliki broj službenih web stranica zakonodavnih tijela ne sadrži jasno predstavljene podatke o broju usvojenih akata, procedurama, relevantnim dokumentima, materijalima za sjednice, najavama javnih rasprava itd. Čak i ukoliko postoje sekcije ili odjeljci koji nominalno regulišu ove oblasti, njima često nije moguće pristupiti ili jednostavno ne sadrže nikakve informacije ili materijale. S druge strane, postoje i institucije zakonodavne vlasti koje pravovremeno objavljuju relevantne informacije i dokumente, ali svejedno se princip građanskog učešća u odlučivanju ne poštuje i ne primjenjuje. Stoga bi optimalno rješenje bilo ne samo prilagoditi službene web prezentacije tako da odgovaraju načelima transparentnosti i informisanja javnosti, već i u zakonodavne procedure zaista u većoj mjeri uvesti u primjenu institut javne rasprave koji neće biti samo nominalan. Neophodno je da se javnost blagovremeno obavještava o propisima koji se stavljaju u proceduru, da joj se pruža mogućnost razmotriti dokumente, te dostaviti sugestije koje se odnose na propis. Čak i ukoliko nije moguće organizovati javnu raspravu „uživo“, neophodno je da ona bude omogućena barem putem interneta, te da sugestije javnosti budu objavljene. Bez konkretnih koraka u ovom pravcu, institut javne rasprave ostat će na izuzetno nezadovoljavajućem nivou, kakav je sada.

TI BiH sjedište:

Gajeva 2, 78000 Banja Luka
Tel:+387 51 216 928, +387 51 224 520, +387 51 224 521
Tel/fax:+387 51 216-369
E-mail: info@ti-bih.org

Ispostava:

Franje Račkog 2,71000 Sarajevo
Tel/fax: +387 33 220 049

BESPLATNA TELEFONSKA LINIJA ZA PRIJAVU SLUČAJEVA KORUPCIJE: 08000 55555

TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BOSNA I HERCEGOVINA

Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina