



Open
Government
Partnership

JAVNE RASPRAVE U FUNKCIJI OTVORENE VLASTI

Ovaj dokument sačinjen je u okviru projekta „Podrška kreiranju Nacionalnog akcionog plana BiH u okviru Partnerstva za otvorenu vlast“, implementiran od strane TI BiH, uz finansijsku podršku Fonda otvoreno društvo BiH. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove TI BiH i ni na koji način ne odražavaju stavove Fonda otvoreno društvo BiH.

Uvod

Pravni propisi koje politički predstavnici u zakonodavnim tijelima donose ili mijenjaju direktno utiču na živote građana, te je interesantno obratiti pažnju na činjenicu koliko zapravo ti isti građani neposredno (ne)utiču na sami proces odlučivanja o pravnim propisima.

Prema temeljnim načelima transparentnosti i otvorenosti vlasti, te u skladu sa inicijativama koje potiču građansku participaciju, kao što je Partnerstvo za otvorenu vlast (Open Government Partnership - OGP), 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 realizuje.

Kompleksnost bosanskohercegovačkog administrativnog uređenja otežava praćenje transparentnosti svih 14 zakonodavnih tijela (na državnom, entitetskim, kantonalnim i nivou Brčko distrikta), obzirom da ne postoji 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.² Predstavljene su zakonodavne procedure, sa akcentom na problematizaciju javnih rasprava.

Značaj transparentnosti u zakonodavnom procesu - zakonodavna procedura u Bosni i Hercegovini

Procedura donošenja zakonskog akta u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine (Parlament BiH), 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 omogućavaju da pokrene proceduru donošenja novog zakona ili izmjene već postojećeg, a takođe i priprema nacrt akata na zahtjev Parlamentarne skupštine ili Predsjedništva BiH.

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:

I Podnošenje prijedloga,

II Prvu komisijisku fazu,

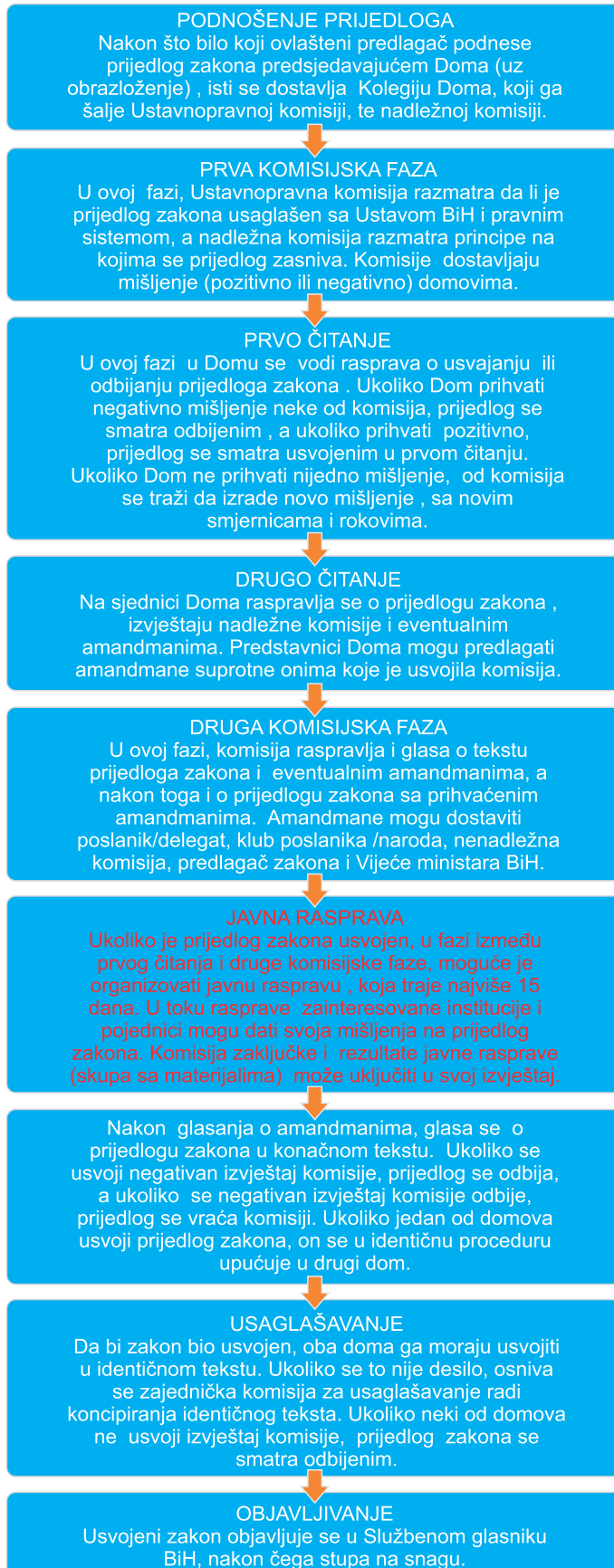
III Prvo čitanje u Domu,

IV Drugu komisijisku fazu i

V 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.³

Ukoliko se predložena odluka proglašena 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 uopšte 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 opasna, jer je javna rasprava kraća - pod pretpostavkom da se uopšte i organizuje - a amandmanska faza se ne provodi, čime se sprečava bilo kakav uticaj na zakonski akt u smislu njegovog poboljšanja ili prilagođavanja.

¹ <http://www.opengovpartnership.org/>

² U svrhu ovog istraživanja isključivo su korišteni dokumenti koji su dostupni online, te su kao izvori informacija korištene službene web stranice zakonodavnih tijela.

³ Ustavno definisane kategorije

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.

Opisana redovna zakonodavna procedura podrazumijeva i učešće javnosti kroz institut **javne rasprave** što je iznimno bitan trenutak jer tada do izražaja dolaze načela transparentnosti, otvorenosti i javnosti, kao savremena načela koja omogućavaju učešće građana u političkim procesima, jer se putem javne rasprave omogućava participacija i neposredni uticaj najširoj javnosti. Doslovnom analizom odredbi Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH⁴ u kojima se reguliše pitanje javne rasprave, a koja uzima u obzir korištene formulacije („Komisija može odlučiti da otvori javnu raspravu...“), očigledno je da se javnoj raspravi daje fakultativni karakter. Poslovnik ne propisuje formu i vrstu javne rasprave, tj. način na koji bi bilo uputno sprovesti raspravu i sl. Jedino se određuje vremenski rok, tj. najduža moguća dužina trajanja.

Što se tiče mogućnosti da građani putem web stranice Parlamenta BiH pristupe nacrtima zakona u proceduri ili terminima javnih rasprava, takva mogućnost je predviđena naslužbenoj web stranici Parlamentarne skupštine (www.parlament.ba). Posjetiocima web stranice data je mogućnost provjere održanih i zakazanih javnih rasprava. U rubrici „javne rasprave“ može se pristupiti zakazanim i održanim javnim raspravama, sa dostupnim materijalima i transkriptima - s tim da je, kako to proizilazi sa zvanične web stranice Parlamenta, posljednja javna rasprava održana u aprilu 2015. godine. Zakazane sjednice domova Parlamenta se blagovremeno objavljuju, skupa s dnevnim redom, a u većini slučajevadostupni su i materijali koji se razmatraju na njima. Uopšteno, Parlament BiH djeluje proaktivno transparentno kada je riječ o objavljivanju informacija, ali su informacije o uključivanju građana u procese odlučivanja putem javnih rasprava potpuno izostale. To samo pojačava potrebu za preciznijim formulisanjem ustanove javne rasprave u pravnim propisima, kako bi se ovaj institut oživio i kako bi mu se dao pravi smisao.

Entitetske procedure

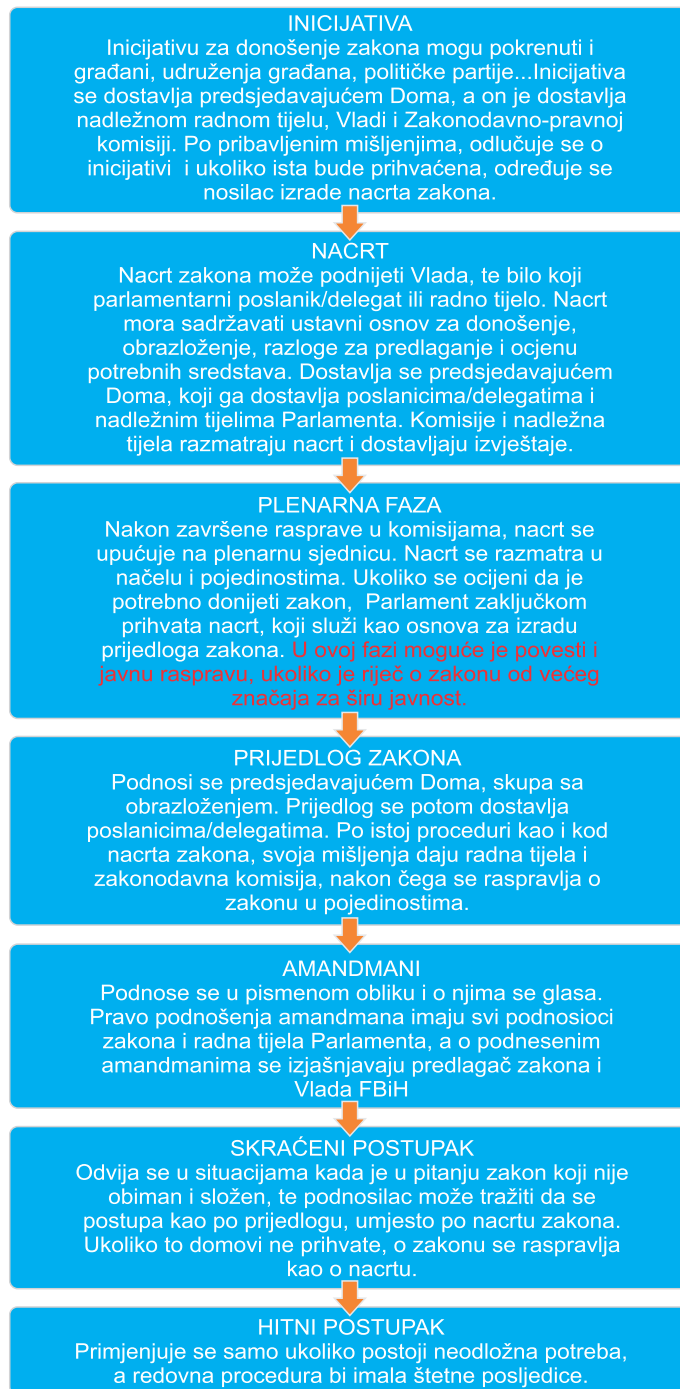
Zakonodavna procedura u Federaciji Bosne i Hercegovine

Zakonodavno tijelo u Federaciji Bosne i Hercegovine je Parlamentarna skupština Federacije Bosne i Hercegovine, koja se sastoji od Predstavničkog doma i Doma naroda. Kao i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na državnom nivou, i Vlada Federacije Bosne i Hercegovine ima ovlaštenja da predlaže usvajanje novih zakona ili izmjene postojećih, i to putem resornih ministarstava iz oblasti koje su u nadležnostima entiteta (npr. obrazovanje, zdravstvo ili rad). Procedura donošenja zakona:

Kao i u Parlamentu BiH, da bi zakon bio usvojen u Parlamentu Federacije BiH, neophodno je da ga u istovjetnom tekstu usvoje i Predstavnički dom, i Dom naroda. Ukoliko, na primjer, 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 predlagачu 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 proslijeđuje 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 službenoj web stranici Parlamenta Federacije BiH, koja bi trebala da je izvor informacija za širu javnost, ona se sastoji iz dvije sekcije: Predstavnički dom i Dom naroda.

⁴ Vidi članove 114-116. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

⁵ Podaci iz odgovora Parlamentarne skupštine FBiH (rješenje 02/c-05-10/14-43) na zahtjev za pristup informacijama koji je podnio TI BiH.



Dakle, ne postoji dio na samoj stranici koji bi omogućio uvid u podatke koji se odnose na Parlament Federacije BiH u cjelini (npr. broj usvojenih zakona) već samo za pojedinačne domove. U sekciji web stranice koja prezentuje informacije iz Predstavničkog doma mogu se naći informacije koje se odnose na zakazane sjednice sa dnevnim redom istih. Stranica je pretraživa i u osnovi ima dobru zamisao, te nudi mogućnost pretrage određenog zakona posebno u sekciji „Moj parlament“ koji je zamišljen kao sistem za distribuciju materijala poslanicima Predstavničkog doma Federacije BiH. Međutim, problem je u tome što sve staje na mogućnosti i ista nije funkcionalna u pravom smislu te riječi. Kako stoji na samoj stranici, prednost ovog sistema je sigurnost, pouzdanost i dostupnost 24 sata. Poslanik u svakom trenutku može skinuti željeni materijal za predstojeću sjednicu.⁵ Sadržaj, sudeći po smjernicama, je namijenjen isključivo poslanicima i pojmovi koji su predmetom pretrage ne vode do linkova i konkretnog sadržaja, nego daju mogućnost da se određen dokument dostavi na e-mail adresu, što po automatizmu postavlja ograničenja i vrši selekciju korisnika. Također, postoje pretražive liste materijala, ali osim naziva određenog akta ništa više nije javno dostupno niti objavljeno. Pored svega navedenog, web stranica ne nudi pregled niti informaciju o broju usvojenih zakona po postupku, odnosno ne nudi informaciju o provedenim javnim raspravama.

Odjeljak Dom naroda na glavnoj web stranici donosi aktuelne vijesti, među kojima se mogu naći i najave sjednica i dnevni red sa materijalima. Omogućen je direktan uvid u usvojene propise, propise u proceduri, te arhivu propisa. Također, među usvojenim propisima mogu se pronaći sve vrste akata koje je usvajao Dom naroda, i to prema jasnoj kategorizaciji. Za zakone u proceduri postoji 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). Arhiva daje samo tabelarni pregled akata koji su bili usvojeni ili u proceduri u ranijem mandatnom periodu Doma naroda, ali ne nudi mogućnost povezivanja naziva akta i njegovog sadržaja. Jedini nedostatak web prezentacije Doma naroda jeste što nema vidljivih informacija o javnim raspravama.

Prema ranijim istraživanjima Transparency International BiH, kada o riječ o zakonima usvojenim u Parlamentarnoj skupštini Federacije BiH u periodu januar 2011- april 2014. godine, organizovane su javne rasprave za 58 nacrtu zakona i akata, što je skoro 50% usvojenih zakona.⁶

Zakonodavna procedura u Republici Srpskoj

Zakonodavna procedura u Narodnoj skupštini Republike Srpske slična je kao i u Parlamentu Federacije BiH 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 na 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.

Kada je riječ o službenoj stranici Narodne skupštine RS (www.narodnaskupstinars.net), ona već na prvi pregled sadrži vidljive kategorije u kojima posjetioci stranice mogu pronaći relevantne informacije, kao što su materijali za sjednice, informacije o održanim javnim raspravama (redovno ažurirane od sredine septembra 2015.), zapisnike i dnevne redove. Većina kategorija sadrži dostupne materijale i redovno su ažurirane.

Prema objavama na stranici Narodne Skupštine RS, od početka septembra 2015. godine do danas, obavljene su 4 javne rasprave o nacrtu zakona, te po jedna javna rasprava o strategiji i politici. U periodu septembar 2015-februar 2016. godine, Narodna skupština RS usvojila je 29 zakona. Kada je riječ o usvojenim zakonima, odjeljak „Akti“ donosi pregled (između ostalog) usvojenih zakona, odluka, zaključaka i ostalih akata. U rubrici „Akti“ smještena je i podrubrika „Javne rasprave“⁷ gdje se nalaze informacije o svim zakonima koji se trenutno nalaze u fazi raspravljanja, odnosno klikom na zakon prikazuje se zaključak Narodne skupštine RS⁸ u kojem su osnovne informacije o javnoj raspravi.

Poslovnik Narodne skupštine RS predviđa da se zaključak o javnoj raspravi koji je donijela skupština objavljuje u dnevnim novinama ili javnom RTV servisu, ali i na skupštinskoj web stranici. To se čini kao dobro rješenje, ali to samo po sebi nije dovoljno. Informacije o javnim raspravama ovdje se zaustavljaju na saznanju (iz zaključka) da je u toku rasprava, ali upadljivo nedostaje više svrsishodnih informacija o mjestu održavanja (ili o načinu učešća, npr. podučavanjem građana kako dati svoj doprinos u javnoj raspravi kao zainteresovano lice)

na web stranici Narodne skupštine kao jedinstvenom mjestu na kojem bi se mogle na lako pretraživ način skupiti sve potrebne informacije, a sve u cilju efektivnijeg učešća javnosti. Nadalje, ako je predlagač Vlada RS, odnosno ministarstvo, onda se na njihovom sajtu mogu pronaći daljnje informacije. No, to opet građane stavlja u nezavidan položaj jer zahtijeva potragu za informacijama koje bi morale biti lako dostupne.

Zaključak

Kada je riječ o transparentnosti zakonodavne procedure u BiH na svim nivoima vlasti uočljivo je da je kvalitet javnih rasprava upitan i da se ne može govoriti o adekvatnom stepenu učešća građana i javnosti uopšte u procesima odlučivanja. U posljednje vrijeme primjetan je i zabrinjavajući trend da se sve više sistemskih zakona⁹ koji su od naročite javne bitnosti, stavljaju u hitnu zakonodavnu proceduru bez valjanih obrazloženja. Bez obzira na motivaciju predlagača u svim takvim slučajevima, izigravanje zakonodavne procedure kao demokratskog političkog procesa, koji ne trpi manjkavosti, ne može se samo eufemistički tumačiti kao nedostatak političke volje i/ili nedostatak u kvalitetu političke volje, već kao nepoželjna i nedemokratska praksa koja podrija legitimitet političkom sistemu narušavajući principe javnosti, participativnosti i transparentnosti u radu zakonodavnih tijela.

Primjedba o kvalitetu javnih rasprava otvara pitanje potrebe da se u pravnim propisima pobliže razradi ovaj institut kako bi zaživio u praksi jer u našoj administrativnoj kulturi samo ono što je propisima predviđeno prihvaća se kao obaveza javnih organa. Institucije vrlo malo čine da samostalnim istupima doprinesu npr. boljem kvalitetu javnih rasprava, naročito ako u odnosnim propisima ne postoji bar upućujuća odredba o njihovom zadatku. Oživljavanje javnih rasprava kao mjesta koja će predstavljati stvarno otjelovljenje demokratije na način učešća zainteresovanih pojedinaca i organizacija koje mogu smisleno komunicirati sa svim drugim zainteresovanim subjektima, a da se potom njihovi stavovi efektno suoče i predstave krajnjim donosiocima političkih odluka, zahtijeva edukaciju građana (uključujući i organizacije civilnog društva kao posebno zainteresovane subjekte). Osmišljavanje politika koje uzimaju u obzir potrebu da se kreiraju kanali putem kojih će građani moći djelotvornije učestvovati u procesima odlučivanja može upravo biti postignuto kroz članstvo BiH u inicijativi Partnerstvo za otvorenu vlast. Nove prakse i politike mogu se predstaviti u akcionom planu koji je BiH obavezna izraditi kao članica Partnerstva, na primjer, obaveza stvaranja platformi koje će pratiti zakonodavne procedure i na interaktivan način prezentovati ih najširoj javnosti. To je novi pristup koji uključuje edukaciju građana, civilnog društva, izmjenu pravnih propisa i upotrebu novih tehnologija radi oživljavanja javnih rasprava, a ukoliko bi zaživio bio bi promjena kursa u odnosu na sadašnju politiku koja javnost uključuje na deklarativan način. To je način koji podrazumijeva da možete učestvovati, alise ništa ne čini dase to učešće stvarno i podstakne i omogući, tj. da se ispuni smislenom sadržinom.

Uopšteno, 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 utisak 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.

Neophodno je da se javnost blagovremeno obavještava o propisima koji se stavljaju u proceduru, da joj se pruža stvarna mogućnost razmatranja dokumenata i dostavljanja sugestija koje se odnose na propise. Čak i ukoliko nije moguće organizovati javnu raspravu u stvarnom vremenu i prostoru, neophodno je da se u funkciju stave trenutno raspoloživi resursi i mehanizmi, te javna rasprava bude omogućena online (putem interneta) i da sugestije javnosti budu objavljene. Bez konkretnih koraka u ovom pravcu, institut javne rasprave ostaće tek mogućnost predviđena u propisima, sa slabim izgledima sprovedivosti u praksi.

⁶Podaci iz odgovora Parlamentarne skupštine FBiH (rješenje 02/c-05-10/14-43) na zahtjev za pristup informacijama koji je podnio TI BiH.

⁷<http://www.narodnaskupstinars.net/akti/javne-rasprave> (datum pristupanja: 28.02.2016.)

⁸Vidi član 205. Poslovnika o radu Narodne skupštine Republike Srpske (Službeni glasnik RS, 31/11)

⁹Npr. način donošenja novog Zakona o radu u RS i FBiH. <http://ti-bih.org/neprihvatljive-odredbe-nacin-usvajanja-zakona-o-radu-rs/> (datum pristupanja 28.02.2016.)