

Javne rasprave

Priručnik

Priručnik je prije svega namijenjen parlamentu, konkretnije članovima povjerenstava, osoblju i drugim djelatnicima parlamenta. Priručnik je, također, namijenjen i civilnom društvu, posebno organiziranim skupinama, kao što su nevladine organizacije. Iako je procedura donošenja zakona opisana u ovom Priručniku ujedno procedura Parlamentarne skupštine BiH (državnog parlamenta), Priručnik bi se, kao i većina preporuka, jednako mogao primijeniti i na entitetske parlamente, i mogao bi se koristiti kao smjernica za proces rasprava na nižim razinama vlasti

Priručnik je napisala Kristin van der Leest u suradnji sa Doinom Ghimici, menadžerom projekta koji se provodi u sklopu Programa Misije OEES-a u Bosni i Hercegovini za jačanje zakonodavne vlasti (LSP), koji financira USAID. Priručnik za javnu raspravu pred povjerenstvima Skupštine Kosova (koji su zajednički izradili Nacionalni demokratski institut (NDI) i Inicijativa OEES-a za podršku Skupštini) bio je osnovni izvor informacija, skupa sa Vodičem za organiziranje javnih foruma (u zajedničkoj izradi NDI-ja i Centra za građansko obrazovanje (CCE) Pakistan).

Javne rasprave

Priručnik

Javne rasprave

Priručnik

KAZALO

Dio I: Teorija i praksa

I.	Što je javna rasprava?	4
a)	Šta, zašto, ko, kada, gdje	4
b)	Struktura Priručnika	5
II.	Teorije o sudjelovanju javnosti	8
III.	Prednosti javnih rasprava	12
IV.	Javne rasprave u BiH	15
a)	Zakonodavna procedura	15
b)	Poslovnik o radu	20

Dio II: Faza rada povjerenstva

V.	Procjena potrebe za javnim raspravama	24
VI.	Izbor svjedoka: proces odabira	29
VII.	Priprema tima za logistiku	36
VIII.	Provedba djelotvorne informativne kampanje	39
a)	Informativna kampanja	39
b)	Informativni materijali	42

Dio III: Priprema javne rasprave

IX.	Logistika	45
X.	Planiranje dnevnoga reda	49
XI.	Uloga predsjedatelja	50
XII.	Procedure nakon rasprave	53

DIO I: TEORIJA I PRAKSA

ŠTO je javna rasprava?

U biti, javna je rasprava mehanizam putem kojeg parlamentarna povjerenstva dolaze do informacija, stručnih mišljenja i alternativnih stavova u svezi sa predloženim zakonom. Koristi se glede informiranja zastupnika i delegata te predstavnika izvršne vlasti i javnosti uopće o eventualnim posljedicama zakona, predstavljanja mogućih načina poboljšanja prijedloga zakona.

ZAŠTO se održava javna rasprava?

Osnovna svrha javne rasprave je da se pruže, dobiju i razmijene informacije između parlamentaraca, stručnjaka i javnosti, u nadi da se dođe do učinkovitijeg i boljeg zakona.

TKO održava javne rasprave?

Parlamentarno povjerenstvo kojem je dostavljen prijedlog zakona na dalje istraživanje, odlučuje o tomu da li će održati javnu debatu, ovisno o predmetu prijedloga zakona i pozornom razmatranju eventualnih prednosti i nedostataka. Prema Poslovniku o radu Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine BiH, Ustavno-pravno povjerenstvo je obvezno održati javnu raspravu kad god razmatra bilo koje amandmane na Ustav BiH. Također je moguće održati raspravu pred zajedničkim povjerenstvima.

KADA se javna rasprava održava?

Uopće uzevši, vrijeme održavanja javne rasprave diktira Poslovnik o radu parlamenta (tj., nakon što je Dom prijedlog zakona dostavio odgovarajućem povjerenstvu na dalju raščlambu sukladno poslovnicima o radu oba Doma). Međutim, u BiH ne postoji zakonska obveza za održavanje javne rasprave u bilo kojoj fazi zakonodavnog procesa. Povjerenstvo može odlučiti održati javnu raspravu kada nema dovoljno informacija koje su mu potrebne za donošenje odluke o dostavljenom prijedlogu zakona; kada predmet zakona može utjecati na široki spektar zainteresiranih strana; kada članovi povjerenstva to zahtijevaju; ili da se procijeni mišljenje javnosti o određenom prijedlogu zakona.

GDJE se održava javna rasprava?

Javne rasprave koje organiziraju povjerenstva obično se održavaju u zgradi parlamenta, iako se izuzetno mogu održati i na drugoj lokaciji.

Javne rasprave

Priručnik

Struktura Priručnika:

Struktura je Priručnika jednostavna: Priručnik obuhvata detaljan opis prednosti i, eventualno, nedostataka javnih rasprava, zakonodavnu proceduru, ključne sastavnice rasprave; i način organiziranja rasprave, kako bi se prednosti procesa dovele na optimalnu razinu; kako za parlament, tako i za građane.

Priručnik je namijenjen dvama kategorijama:

- a) parlamentu, konkretno, članovima povjerenstava i osoblju,
- b) akterima civilnoga društva, posebno organiziranim skupinama, kao što su nevladine organizacije.

Što se tiče parlamenta, u Priručniku su date smjernice, kojima se opisuje svaki korak organiziranja i provedbe javnih rasprava, uključujući i parlamentarni proces ocjene adekvatnosti rasprava. Što se tiče građana, posebno građanskih organizacija, u Priručniku su date sugestije za otvaranje procesa javnih rasprava, te time i zakonodavnog procesa prema javnosti, i nastoji se pokazati da je sudjelovanje i moguće i produktivno.

Zatamnjeni uokvireni tekst: U zatamnjenom tekstu sumiraju se informacije, naglašavaju se važni detalji ili pojmovi i nude sugestije o tomu kako aktivno uključiti civilno društvo u proces javnih rasprava.

Točke (•): Točke su stavljenje ispred teksta kad god je potrebno istaknuti određene informacije, označiti liste i definirati konkretne aktivnosti, koje bi povjerenstva i njihovo osoblje trebali poduzimati.

Obilježavanje (✓): Ovaj znak označava korake koji se trebaju poduzeti u tijeku planiranja i provedbe javne rasprave, a koje će aktivno koristiti članovi povjerenstava i osoblje.

Strelice (➤): Strelice u zatamnjenom uokvirenom tekstu označavaju mjere koje mogu poduzimati akteri civilnoga društva, kako bi izvršili utjecaj na proces javne rasprave.

Osim toga, u cijelom je Priručniku dat slijed preporuka, uglavnom u svezi s izmjenom postojećih poslovnika o radu Parlamentarne skupštine BiH, te one koje daju korisne sugestije za olakšavanje procesa planiranja.

Javne rasprave

Priručnik

Na kraju se Priručnika nalazi kontrolna lista koja se može posebno otiskati i koristiti u tijeku pripreme rasprave.

Uputa za uporabu: Izraz "vlada" u ovome Priručniku isključivo se odnosi na izvršnu vlast u BiH, odnosno, na Vijeće ministara i ostale pozicije u ministarstvima. Jasna razlika između izvršne i zakonodavne vlasti (odnosno Parlamentarne skupštine) ispoštovana je u cijelome Priručniku.

AKRONIMI:

BiH: Bosna i Hercegovina

DN: Dom naroda

ZD: Zastupnički dom

INDOK:

Informaciono-dokumentacijska
služba Parlamentarne skupštine BiH

ČP: Član parlamenta

PS: Parlamentarna skupština

PR: Odnosi s javnošću

IC: Istraživački centar

PoR: Poslovnik o radu

Javne rasprave

Priručnik

I ŠTO JE JAVNA RASPRAVA?

Javne rasprave i javni zborovi:

Važno je napraviti razliku između javnih rasprava i javnih zborova i naglasiti pravne i tehničke razlike među njima, osobito u Bosni i Hercegovini, gdje ova dva pojma lako mogu izazvati zabunu.

Uglavnom, osnovna razlika između javnih rasprava i javnih zborova leži u zakonskoj odgovornosti. U većini parlamenata u kojima se provode **javne rasprave** postoji zakonska obaveza da se one održe kada se razmatraju određena pitanja. Povjerenstva nemaju zakonsku obavezu da održavaju **javne zborove**, iako se oni mogu organizirati na sličan način.

U BiH, u kojoj ne postoji zakonska obaveza u bilo kojem slučaju (s iznimkom Ustavno-pravnog povjerenstva kada razmatra ustavne amandmane), razlika između rasprave i zbora leži u ulozi povjerenstva. Javna rasprava može biti održana samo kada tako odluči povjerenstvo, dok pripadnici civilnog društva mogu organizirati i održati javni zbor kada god to žele.

Za potrebe ovog Priručnika, izraz "javna rasprava" se specifično odnosi na sjednice povjerenstava koje organiziraju i održavaju parlamentarna povjerenstva kako bi članovi parlamenta mogli dobiti stručne i druge savjete javnosti o prijedlozima zakona i propisa, te o pitanjima politika. Iako obično otvorena za javnost, nadležno povjerenstvo može odlučiti da u određenim okolnostima organizira za javnost zatvorenu raspravu.

Bitno je napomenuti da povjerenstva mogu također organizirati i održati sastanke koji su otvoreni za javnost, kako bi čuli stavove od/i ispitali ministre i više zvaničnike u ministarstvima. Također, u određenim okolnostima, povjerenstva mogu poduzeti specijalna istražna saslušanja kako bi ispitali detalje o radu javne uprave i ministarstava. Spomenuti sastanci mogu biti ili otvoreni ili zatvoreni za građane. Članovi parlamenta mogu također učestvovati na sastancima u zajednicama, koje najčešće organiziraju grupe ili udruženja građana. S obzirom da su sve ove različite vrste sastanaka vitalne za parlamentarnu odgovornost, ovaj Priručnik se odnosi samo na "javne rasprave" organizirane u smislu izrade zakona, propisa i politika.

II TEORIJE O SUDJELOVANJU JAVNOSTI

Angažiranje javnosti u procese odlučivanja bitno je za poboljšanje odnosa između građana i javnih tijela vlasti; osiguranje transparentnosti procesa donošenja zakona i odgovornosti prema javnosti i sve veće svijesti građana, kao i za upoznavanje bitnih političkih i zakonodavnih procesa.

Iako sudjelovanje javnosti predstavlja ključnu sastavnicu demokratskoga procesa, ono je, međutim, i jedan fluidan koncept, a njegova djelotvornost varira ovisno o kontekstu utvrđivanja politike. Ustvari, kako i kada su građani uključeni u zakonodavni proces ovisi o tomu kako je u demokraciji zamišljena uloga "građanina" i "vlasti".

- Prema upravljačkom modelu, građani svojim izabranim predstavnicima daju povjerenje da prepoznaju najbolji interes javnosti i da djeluju u njihovo ime. Na sudjelovanje javnosti gleda se negativno s obzirom da ono otvara vrata pojedincima i interesnim skupinama da se ponašaju sukladno svojim interesima.
- Zagovornici pluralističke perspektive na vlast gledaju kao na "arbitra" među raznim interesnim skupinama; sudjelovanje javnosti je instrument putem kojeg te skupine promoviraju "vlastita pitanja".
- Građanska perspektiva pretpostavlja da demokracija zahtijeva izravno sudjelovanje građana u procesima odlučivanja i da će to sudjelovanje polučiti bolje zakone i politiku.

U ovom se Priručniku pretpostavlja da se pučka perspektiva treba njegovati u kontekstu Bosne i Hercegovine iz sljedećih razloga:

- cijelo bogatstvo informacija je u posjedu građana u vidu vrijednosti, normi i znanja na lokalnoj razini, koji stručnjaci i parlament ili vlada često ignoriraju ili ne primijete; to znanje može biti itekako korisno prilikom utvrđivanja političkih alternativa i rješenja u zakonodavnom kontekstu;
- politika koja obuhvata motrišta javnosti, na kraju ima veći legitimitet i omogućava vladi da zadobije povjerenje građana;
- tehnokracija, ili vladavina stručnjaka, nije kompatibilna sa

demokratskim idealima: glas građana se treba čuti prilikom donošenja zakona, koji se odnose na njih;

- poticanje sudjelovanja javnosti može vremenom proizvesti kulturu sudjelovanja građana, koja opet dovodi do sve većih zahtjeva za odgovornošću vlade prema javnosti i transparentnost, te iskorjenjivanju apatije javnosti.

Javna rasprava: djelotvoran sudionički mehanizam?

Kako se javne rasprave uklapaju u ove teoretske okvire sudjelovanja javnosti i jesu li odgovarajuća sudionička tehnika za građane u BiH? Rasprave predstavljaju najuobičajeniji mehanizam sudjelovanja javnosti, koji koristi zakonodavci, kako bi došla do stavova javnosti, s tim da se na najširim osnovama kritiziraju iz nekoliko razloga.

Javne rasprave podliježu sljedećim kritikama:

Demokratski postupak: U mnogim zemljama parlamentarna su povjerenstva zakonski obvezna održavati javne rasprave, kad god razmatraju određena zakonska pitanja. Da bi ispunile ovu zakonsku obvezu, mnogi parlamenti organiziraju javne rasprave, na kojima se "razgovara" o aspektima prijedloga zakona koji su, ustvari, prethodno usuglašeni: na taj način parlamenti osiguravaju legitimitet odlukama, koje su već donesene.

Nedostatak dijaloga: Kritičari obično tvrde da javne rasprave ne omogućavaju diskusiju: dijalog između javnosti i parlamenata ili stručnjaka, često je minimalan, a vrijeme koje se stavi na raspolaganje za pitanja ili komentare javnosti nedostavno je kako bi diskusija bila kvalitetna. S obzirom da članovi povjerenstava obično pozivaju stručnjake da pruže podršku određenim stavovima, time se ostavlja dojam da se vrlo malo "čuju" stavovi i sugestije javnosti.

Podjela između stručnjaka i građana: Podjela između stručnjaka i građana slična je gore opisanom upravljačkom modelu: temelji se na opažaju da demokratski naglasak na uključivanje javnosti nije kompatibilan sa racionalnim odlučivanjem. Kritičari javnih rasprava tvrde da postoji

dominantnost "tehnokratske kulture" u kojoj se smatra da građani nisu u stanju, ili nisu spremni, ili su pak nezainteresirani za sudjelovanje u stručno-izazovnim procesima rješavanja problema i da ona onemogućava vjernu razmjenu informacija i mišljenja.

'Otimanje' od strane zainteresiranih grupa: Protivnici, također, tvrde da javne rasprave privlače nereprezentativan uzorak društva, uglavnom moćne aktere, koji imaju ekonomski ili politički interes za ishod rasprave. Takvi su akteri već dobro organizirani i možda već posjeduju, po njih korisne, lobističke veze s određenim političkim strankama ili pojedincima.

Političko "poziranje": Javne rasprave, ako nisu odgovarajuće organizirane, često se mogu pretvoriti u natjecanje između političkih skupina, koje su po svojoj prirodi natjecateljske. Izjavama se neovisnih stručnih suradnika može manipulirati, kako bi se promovirala ostvarenja određene stranke ili organizacije i diskreditirale suprotstavljene skupine (i samim tim njihova motrišta i interesi glede predloženoga zakona).

U Bosni i Hercegovini bismo mogli dodati još jedan problem koji se odnosi ne samo na potrebu da budu zastupljena sva tri konstitutivna naroda i uvršteni njihovi stavovi (među svjedocima i pozvanim predstavnicima šire javnosti), nego i na to da treba osigurati da oporbene skupine nisu stvorene samo temeljem razlika glede nacionalne pripadnosti.

Karakter suprotstavljenih gledišta: Javne rasprave, za razliku od fokusnih skupina, okruglih stolova ili javnih zborova, mogu imati karakter suprotstavljenih gledišta. Kritičari tvrde da umjesto da rješavanju pitanja i promoviraju diskusije, rasprave često još više pogoršavaju stanje napetosti i građane otuđuju od njihovih susjeda, kao i od parlamenta. Takvo neprijateljsko ozračje često onemogućava mnogim građanima da se obrate tijelima vlasti iz straha da će njihovi stavovi biti ismijani, odbačeni ili napadnuti. Predstavnici marginaliziranih ili neorganiziranih slojeva društva, mogu se osjetiti posebno ugroženim, a sredina može pojačati dojam da nemaju mjesta u političkom "carstvu".

Nepostojanje utjecaja na ishod: Na kraju, akademska i empirijska literatura na temu javnih rasprava neodređena je u svezi sa stvarnim učincima

Javne rasprave

Priručnik

sudjelovanja javnosti u procesima odlučivanja: većina njih tvrdi da doprinos javnosti rijetko utječe na ishod u zakonodavnom kontekstu. Ako sudjelovanje javnosti ne prisiljava parlamente da uvrste stavove i sugestije javnosti u prijedloge zakona, kritičari se pitaju, što je onda uopće svrha inzistiranja na doprinosu javnosti?

To je bitna i često validna kritika, koju treba uzeti u obzir kada se odlučuje o tomu da li će se održati javna rasprava ili ne. Međutim, većina tih problema proistječe iz lošeg planiranja, nepostojanja definiranih ciljeva i iz temeljnog nerazumijevanja (na strani parlamenta i građana) javne rasprave i što se njom postiže, a ne iz nedostataka u samoj prirodi javnih rasprava.

Vrsta javnih rasprava/očitovanja:

Ovaj se Priručnik fokusira na zakonodavne javne rasprave koje organiziraju parlamentarna povjerenstva kako bi naglasile značaj sudjelovanja građana u proceduri donošenja zakona. Međutim, važno je napomenuti da postoje i druge vrste rasprava koje omogućavaju parlamentarni nadzor nad izvršnom vlasti (ispitivanja ministara) i aktivnostima dužnosnika (istražna očitovanja).

U Poslovnicama o radu Domova Parlamentarne skupštine BiH ne pravi razlika između tih vrsta očitovanja per se, s tim da svrha, tema i način vođenja očitovanja jasno ukazuju na vrstu očitovanja koja je adekvatna u datom kontekstu.

Bitna razlika između zakonodavnih rasprava, ispitivanja ministara i/ili istražnih očitovanja leži u činjenici da se zakonodavne rasprave provode glede dobijanja sugestija i komentara od predstavnika javnosti, dok ova druga, iako su otvorena za javnost, nemaju izravan doprinos javnosti. Te bi vrste očitovanja trebale biti osobito značajne za medije koji mogu iskoristiti tu mogućnost i izvješćivati o propustima u ponašanju vladinih dužnosnika ili preispitati i ocijeniti djelotvornost vlade u provedbi i vođenju državnih programa i politike.

Zakonodavno: Poslovnici o radu oba Doma Parlamentarne skupštine BiH dozvoljavaju zakonodavna javna očitovanja pred parlamentarnim povjerenstvima, kako bi se čuli stavovi stručnjaka i javnosti o prijedlozima zakona. Zakonodavna se očitovanja mogu provoditi na temelju već postojećih prijedloga ili glede ocjene toga da li je određeni zakon potreban, odnosno da li je preporučljivo donijeti ga.

Očitovanje Ministara: Očitovanje ministara omogućava parlamentarcima da ispituju ministre i više dužnosnike. Ova očitovanja se koriste za procijenu kvalitete i djelotvornosti vladinih programa, kao i učinkovitost tijela vlasti te primjenu relevantnih zakona i propisa.

Istražno: Istražno se javno očitovanje provodi glede istrage navoda o povredama zakona ili neodgovarajućem ponašanju dužnosnika prilikom obnašanja njegovih dužnosti.

III. PREDNOSTI JAVNIH RASPRAVA

U prethodnom smo dijelu naveli osnovne kritike glede javnih rasprava, kao jednom od mehanizama sudjelovanja javnosti - u ovom dijelu ćemo detaljnije sagledati prednosti javnih rasprava i za građane i za parlament.

Postoji više načina na koji se može izvršiti kategorizacija sudjelovanja javnosti općenito, s tim da je niže navedenih šest preimućstava javnih rasprava grupirano u jednu cjelinu, kako bi se:

- naglasile političke i društvene prednosti po same građane (prednosti koje prevazilaze osobne interese građana ili interesnih skupina);
- istaknule prednosti rasprave za parlament (rasprave kao izvor informacija, ali i kao sredstvo za postizanje dodatnog cilja, koji se odnosi na izgradnju povjerenja);
- pokazalo kako prednosti po obje strane mogu na kraju utjecati na regulatorni sustav (izvršni, zakonodavni i civilni), općenito.

Prednosti po građane i parlament:

Edukacija: I građani i parlament imaju korist od procesa razmjene informacija. Javne rasprave omogućavaju parlamentu da predoči prijedloge zakona javnosti na služben i organiziran način i omogući proces ocjene podrške, odnosno protivljenja javnosti, prijedlogu zakona.

Predočene informacije, također, omogućavaju građanima da donesu odluke o korisnosti zakona na temelju informacija i da aktivno sudjeluju u zakonodavnoj proceduri. Čak i ako sugestije i mišljenja građana nemaju znatan utjecaj na ishode, proces edukacije može potaknuti zastupnike i delegate da više uvažavaju interese javnosti.

Legitimnost: Uključivanje javnosti u proces razmjene informacija i mišljenja ide u prilog davanju legitimiteta zakonodavnoj proceduri. Iako se procesom može manipulirati, kako bi se dao legitimitet već usuglašenom prijedlogu, odluka o uključivanju javnosti je sama po sebi simbol volje parlamenta da uzme u obzir ono što javnost zanima. Ustvari, istraživanje pokazuje da čak i ako parlament na kraju izglasuje sporni prijedlog zakona ili odluči da ne uzme

Javne rasprave

Priručnik

u obzir sugestije javnosti, građani koji smatraju da se njihov glas barem čuo, i dalje će poštovati proces i instituciju koja je provela raspravu.

Alternativno znanje: Teško je jamčiti da će doprinos javnosti, bez obzira koliko je bogat i argumentiran, obvezno utjecati na zakonodavnu proceduru i na kraju dovesti do kvalitetnije politike. Međutim, javnost uzima u obzir norme, upoznatost sa dešavanjima na lokalnoj razini i vrijednosti koje stručnjaci često zanemaruju: ovo je od pomoći prilikom izrade alternativa i argumentiranih politika.

Znanstvena istraživanja pokazuju da stručnjaci i građani imaju drugačije saznanje o "rizicima". Drugim riječima, posljedice i eventualni učinak bilo kojeg prijedloga tumačit će se drugačije u tim dvama širokim skupinama, ovisno o njihovim vrijednostima, kao i njihovu stavu i interesima, kao zainteresiranih strana. Ako se saslušaju različita poimanja učinka prijedloženog zakona, tada parlament može odlučiti da uzme u razmatranje zakonske alternative, ili da zakon izmijeni da bi udovoljio širokom spektru zainteresiranih strana.

Ovlašćivanje: Davanje ovlasti građanima u političkom životu putem javnih rasprava predstavlja osnovni cilj ovog Priručnika. Smatra se da će omogućavanje građanima da preuzmu aktivnu ulogu u zakonodavnim i procedurama odlučivanja u zakonodavnim i institucijama vlade, na kraju rezultirati informiranim i aktivnijim građanstvom. U Bosni i Hercegovini u kojoj ne postoji jaka tradicija civilnoga društva, mogućnost njegovanja kulture sudjelovanja civilnoga društva u zakonodavnoj proceduri je posebice važna. Dobivanjem ovlasti građani će, također, biti u mogućnosti da zahtijevaju odgovornost i transparentnost političara koji su izabrani da predstavljaju interese javnosti.

Povjerenje: Eventualno nusproizvod procesa javne rasprave, je veće povjerenje javnosti u tijela vlasti i institucije koje ih predstavljaju. U tijeku javne rasprave građanima se daje mogućnost da ocijene volju, djelotvornost i sposobnost njihovih predstavnika da uzmu u obzir glas javnosti. Vođenje rasprava je učinkovito sredstvo eventualnog pridobijanja povjerenja javnosti, koja je često oprezna prema kredibilitetu političara.

Rješenje sukoba: Iako su okarakterizirana kao suprotnost, suprotstavljanja jednih interesa drugima, u biti javne rasprave, se odnose na razmjenu znanja, mišljenja, perspektiva i vrijednosti. Upravo putem te komunikacijske razmjene koncenzus po određenim pitanjima postaje moguć, šireći horizonte, uvodeći alternativne perspektive i mogućnosti, te učeći cijeniti i poštovati različita motrišta. Opet, rješavanje sukoba među raznim zainteresovanim stranama, ili građanima i parlamentom, ovisi o tomu kako je javna rasprava organizirana. Rasprava koja dozvoljava i promovira dijalog između građana, stručnjaka i parlamenta bit će na kraju daleko uspješnija, nego rasprava koja isključuje mogućnost doprinosa građanstva, čime se ostavlja dojam da su stavovi javnosti bezvrijedni i nebitni.

Prednosti regulatornoga sustava:

Kultura sudjelovanja javnosti: Iako povijesno Bosni i Hercegovini nedostaje tradicija uključivanja građana u modernom shvaćanju tog pojma, ona trenutačno ima institucije i institucionalni okvir koji je

Zašto podsticati sudjelovanje?

Edukacija: Educiranjem se građanstva omogućava njihovo uključivanje u zakonodavni proces na djelotvorniji način. Parlament je, također, u stanju odmjeriti dozu javne podrške prijedlogu i razloge za to.

Legitimitet: Sudjelovanje građanstva daje legitimitet zakonodavnom procesu i odlukama parlamenta.

Alternativno znanje: Javnost predstavlja bitan izvor normi, vrijednosti i znanja koje, kada je prikupljeno, može proizvesti alternative zakonskim prijedlozima.

Ishod: Alternative do kojih se dođe tijekom rasprava mogu utjecati na ishod, u smislu donošenja boljih zakona, jer će se uvrstiti znanja građana (tehničko, lokalno, društveno, gospodarstveno) i privući spektar zainteresiranih strana.

Ovlašćivanje: Uključivanje građana u procese odlučivanja jednako je ovlašćivanju građana, kako bi mogli praviti izbor na temelju informacija i tražiti odgovornost od institucija koje ih predstavljaju.

Povjerenje: Građani koji se osjećaju poštovanim, zauzvrat će poštovati svoje institucije, koje uvažavaju njihove stavove. Kako bi se to ostvarilo, parlamenti mogu nastojati povećati dogovornost prema javnosti i transparentnost i ojačati kulturu vlastite odgovornosti.

Rješavanje sukoba: Javno sudjelovanje građana koje omogućava određeni oblik dijaloga može pomoći smanjenju napetosti među raznim interesnim skupinama.

Kultura sudjelovanja: Ako se pravilno planira, javna rasprava može ići u prilog transformaciji kulture tehnokracije u kulturu suradnje između građana i parlamenta, uz otvoren i izravan dijalog u središtu.

Javne rasprave

Priručnik

potreban za uzimanje u obzir i poticanje aktivnoga sudjelovanja građana u procesima odlučivanja. Ovo se dešava kada je dati koncept (sudjelovanje građana) internaliziran kao prirodni, organski razvoj u svijesti zastupnika, delegata i građana.

Što se tiče parlamenta, kultura učešća javnosti razvija se putem promjene ponašanja. To jeste, delegati i zastupnici možda neće mijenjati svoj sistem glasanja, ili dozvoliti da javnost učestvuje u izmjeni ishoda zakonodavne procedure, ali će, najvjerovatnije, obratiti više pažnje na pitanja od važnosti za građane, i naučiti da izlaze u susret stavovima javnosti. Angažiranje javnosti će, zato, postati prirodni dio regulatornog sustava, ili u slučaju javnih rasprava, važna sastavnica zakonodavnoga procesa i za zastupnike, delegate i građane. Osim toga, javne rasprave mogu pružiti šansu trima konstitutivnim narodima u BiH da iniciraju dijalog. Također, može doći i do jačanja i učvršćivanja državnih institucija: javne rasprave čine moguće sredstvo prevazilaženja podjela napravljenih entitetskim politikama i politikama izbornih jedinica.

Što se tiče građana BiH, kultura sudjelovanja znači vlastito uključivanje u stalni tijek učenja i razvoja svijesti o zakonodavnim procesima koji se često doimaju prestručnim za javnost da bi ih shvatila; isuviše maglovitim da bi doprinos javnosti bio učinkovit; i previše udaljenim od javnosti da bi se uopće omogućilo njeno sudjelovanje. Promjena načina poimanja je dug proces koji odvlači puno vremena, ali aktivno sudjelovanje građana je najdjelotvorniji način na koji se može osigurati čak i veća odgovornost i transparentnost rada zastupnika i delegata, koji su izabrani da predstavljaju interese građana.

IV. JAVNE RASPRAVE U BIH

a) *Zakonodavna procedura*¹:

Zakonodavna procedura pred državnim parlamentom (Parlamentarna skupština BiH) počinje kada je tekst nacrtu usvojen i dostavljen u parlamentarnu proceduru (*u formi prijedloga zakona*). Prema članku 99. Poslovnika o radu Zastupničkoga doma, prijedlog zakona može podnijeti zastupnik, radna povjerenstva bilo kojega doma PS, zajednička povjerenstva, Dom naroda, kao i Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH, u okviru svojih nadležnosti.

Prijedlog se zakona prvo dostavlja predsjedatelju Doma, koji prijedlog odmah dostavlja kolegiju. U roku od 7 dana kolegij treba utvrditi koje je povjerenstvo nadležno za razmatranje prijedloga zakona; prijedlog zakona se, također, automatski dostavlja i Ustavno-pravnom povjerenstvu, koje treba ocijeniti ustavnost prijedloga zakona. U toj fazi prijedlog se zakona, također, dostavlja i zastupnicima, Zastupničkom domu ili Domu naroda (ovisno o tomu kojem je Domu prijedlog zakona prvo dostavljen), Vijeću ministara i Predsjedništvu BiH. Također je moguće da Kolegij preda nadležnost jednom od zajedničkih povjerenstava; u tom slučaju prijedlog se zakona dostavlja zajedničkom kolegiju, koji ga potom dostavlja nadležnom zajedničkom povjerenstvu (članak 96. Poslovnika o radu Doma naroda; članak 102. Poslovnika o radu Zastupničkog doma).

Prva faza pred povjerenstvom:

Nakon što se prijedlog zakona dostavi nadležnom povjerenstvu, odnosno povjerenstvima, povjerenstvo može odlučiti održati javnu raspravu, kako bi prikupilo više informacija prije interne diskusije o prijedlogu zakona na povjerenstvu. Povjerenstvo kojem je prijedlog zakona dostavljen mora dostaviti svoje mišljenje predsjedatelju Doma u roku od 15 dana. U tom izvješću povjerenstvo može preporučiti prvo čitanje prijedloga ili prijedlog odbiti iz razloga neustavnosti ili nepoštovanja normi pravnoga sustava, ili nedopustivosti principa na koji čine temelj zakona. Nakon dostavljanja izvješća povjerenstva, predsjedatelj Doma prosljeđuje izvješće kolegiju i saziva sjednicu Doma u roku od 7 do 15 dana, na kojoj će se razmatrati i prijedlog zakona i izvješće povjerenstva.

Prvo čitanje:

U tijeku faze prvoga čitanja zastupnici razmatraju izvješće nadležnog povjerenstva. Dom može ili prihvatiti, ili odbiti zaključke povjerenstva. Stoga je moguće sljedeće:

- Povjerenstvo odbija prijedlog; Dom prihvata izvješće (prijedlog nije prošao)
- Povjerenstvo odbija prijedlog; Dom odbija izvješće (prijedlog zakona je vraćen povjerenstvu na ponovno razmatranje)

- Povjerenstvo prihvata prijedlog; Dom odbija izvješće (dva su moguća ishoda):
 - i) prijedlog zakona nije prošao,
 - ii) rijetko, prijedlog zakona se vraća povjerenstvu na doradu.
- Povjerenstvo prihvata prijedlog; Dom prihvata izvješće (prijedlog ide na prvo čitanje).

U slučaju zadnjega navedenog ishoda, ako nadležno povjerenstvo nije predložilo amandmane, ili ostali koji su nadležni da podnesu amandmane, moguće je da prijedlog zakona bude prihvaćen u ovoj fazi, iako je to neuobičajeno.

Dostavljanje amandmana nadležnom povjerenstvu:

Ako se na plenarnoj sjednici Doma prihvati prijedlog nakon prvog čitanja, tada počinje procedura podnošenja amandmana (članak 109. Poslovnika o radu Zastupničkog doma). Amandmane može dostaviti nadležnom povjerenstvu u pisanom obliku svaki zastupnik i delegat, klub zastupnika, članovi nenadležnog povjerenstva, predlagač zakona ili Vijeće ministara BiH, u roku od 15 dana nakon okončanja prvog čitanja na plenarnoj sjednici Doma

Druga faza pred povjerenstvom:

Nakon što istekne rok od 15 dana za podnošenje amandmana, nadležno povjerenstvo još jednom raspravlja o prijedlogu zakona i amandmana. O svakom članku na koji je uložen amandman se mora raspravljati i o svakom posebno glasovati. Nakon što se rasprava održi po svakom amandmanu i nakon što prijedlozi budu prihvaćeni ili odbijeni, o cijelom prijedlogu, uključujući i usvojene amandmane, glasuju članovi povjerenstva. Povjerenstvo imenuje izjavitelja koji dostavlja izvješće Domu u roku od 20 dana nakon prvog čitanja i brani stav povjerenstva u tijeku plenarne sjednice (članak 113. Poslovnika o radu Zastupničkog doma); kazalo obuhvata izvješće o prijedlogu zakona, kao i usvojene amandmane. Izjavitelj je uglavnom predsjedatelj povjerenstva koji podnosi izvješće u formi službenog dokumenta nadležnog povjerenstva.

Drugo čitanje:

Kada se izvješće povjerenstva dostavi predsjedatelju Doma, predsjedatelj Doma dostavlja izvješće članovima Doma i saziva novu sjednicu Doma u roku od 7 do 15 dana od dana primitka izvješća. U tom razdoblju zastupnici i delegati, te klubovi zastupnika, mogu osporiti amandmane koje je povjerenstvo prethodno odobrilo i dostaviti vlastite amandmane. Osim toga, oni koji su prvobitno dostavili amandmane nadležnom povjerenstvu na razmatranje, i čiji su prijedlozi odbijeni, mogu dostaviti te iste amandmane Domu (članak 118. Poslovnika o radu Zastupničkog doma).

Usvajanje na razini Doma:

Ako je Dom usvojio prijedlog zakona (primjerice, Zastupnički dom ili drugi Dom) na kraju drugog čitanja, isti se dostavlja drugom Domu (Domu naroda ili drugom Domu) u roku od 3 dana. Prijedlog se smatra usvojenim ako drugi Dom usvoji prijedlog u cijelosti (tj, ako je tekst prijedloga usvojenog od strane oba Doma identičan).

Angažiranje civilnog društva: Kako utjecati na zakonodavnu proceduru

Akteri civilnog društva mogu utjecati na zakonodavnu proceduru u tijeku nekoliko faza:

- **Faza izrade nacrtu zakona** - akteri civilnog društva, kao što su nevladine organizacije, mogu lobirati da ih se uključi u radne skupine vlade za izradu nacrtu zakona. S obzirom da se članovi parlamenta nalaze pod stalnim ograničenjima i rijetko imaju mogućnosti i sposobnosti za provedbu detaljnih raščlamba, civilni akteri mogu biti alternativan stručni izvor informacija i znanja u svezi s datim pitanjem.
- **Faza javne rasprave** - Predstavници se javnosti mogu udružiti i lobirati kod parlamentaraca u interesu javne rasprave. Osim toga, akteri civilnoga društva mogu istražiti interese i stavove zastupnika i delegata u svezi s datim ili sličnim pitanjem i povezati se sa zastupnicima i delegatima koji iskazuju potporu njihovim nastojanjima, ili sa stručnim svjedocima koji su u svezi sa datim pitanjem.
- **Faza podnošenja amandmana** - Iako akteri civilnoga društva ne mogu podnositi amandmane na prijedlog zakona, oni mogu lobirati kod zastupnika i delegata koji podržavaju njihova nastojanja i koji nisu članovi povjerenstva koji organiziraju javne rasprave i od njih tražiti da podnesu amandmane na prijedlog zakona, koje su izradili akteri civilnoga društva.

Zajedničko povjerenstvo za usklađivanje:

Ako prijedlog nije usvojen u identičnom tekstu, predsjedatelj Doma traži sazivanje sjednice zajedničkoga povjerenstva za usklađivanje, kako bi se tekst usuglasio (članak 123. Poslovnika o radu Zastupničkog doma). Zajedničko se povjerenstvo sastoji od 6 članova, 3 iz svakog Doma. Kada se postigne suglasnost oko teksta zakona, predloženi tekst mora odobriti većina članova zajedničkoga povjerenstva i većinom glasova iz sva tri konstitutivna naroda u zajedničkom povjerenstvu i u oba Doma. Ako većina članova zajedničkoga povjerenstva i konstitutivnih naroda usvoji tekst, izvješće o usklađenosti teksta se dostavlja i jednom i drugom Domu na usvajanje (članak 123. Poslovnika o radu Zastupničkog doma). Mogući su sljedeći ishodi:

- Oba Doma usvajaju izvješće zajedničkoga povjerenstva; prijedlog se smatra usvojenim i dostavlja se na objavljivanje u Službenom glasniku.
- Jedan Dom ne usvoji izvješće zajedničkoga povjerenstva; prijedlog se smatra odbijenim.
- Oba su Doma odbila izvješće zajedničkoga povjerenstva; prijedlog se vraća zajedničkom povjerenstvu, koje mora izraditi novo izvješće.

Usvajanje zakona:

Prijedlog zakona postaje zakon nakon što je objavljen u Službenom glasniku: zakon obično stupa na snagu 8 dana nakon objavljivanja.

PREPORUKA 1: Utvrđivanje predmeta rasprava zatvorenih za javnost

Osim odredaba članka 34. stav (1) tačka b) Poslovnika o radu Doma naroda u kojima je utvrđeno da povjerenstvo može: "pozivati i saslušavati svjedoke iz bilo koje institucije u BiH i može od njih zahtijevati odgovore na sva ispitivanja i iznošenje svih činjenica i informacija, kao i onih koje predstavljaju državnu tajnu", ne postoji odredba u kojoj je jasno definirano kada je potrebno da rasprava bude zatvorena za javnost. Možemo zaključiti da će se na raspravi zatvorenoj za javnost razgovarati o zakonima koji se odnose na pitanja državne sigurnosti ili pitanja kojima je moguće kompromitirati sigurnost svjedoka.

Preporučuje se da Parlamentarna skupština BiH slijedi primjer drugih parlamenata, kako bi se ovo pitanje pravno pojasnilo. Skupština Kosova je u članku 44. Poslovnika rada definirala tematske rasprave koje nisu otvorene za javnost. Među njima su: rasprave o sigurnosnim pitanjima na Kosovu, povjerljivi trgovinski ugovori i svako drugo pitanje za koje se smatra da nije za javnost.

b) Poslovnik o radu:

Članci:

Prema poslovnicima o radu (izmijenjenim 2006. godine) i Zastupničkog doma i Doma naroda državnog Parlamenta, dozvoljena je javna rasprava pred povjerenstvima. U članku 114. stav (1) Poslovnika o radu Zastupničkog doma navodi se da: *"Prije stupanja u postupak iz članka 110. ovoga Poslovnika (rasprava o prijedlogu zakona i amandmanima), povjerenstvo može odlučiti da otvori javnu raspravu o prijedloženom zakonu koja bi uključivala zainteresirana tijela, stručne institucije i pojedince".*

U članku 115. Poslovnika o radu Zastupničkog doma odredba se

Prijedlog zakona

Predsjedatelj Doma

Kolegij

**Relevantna i ustavno-pravna
povjerenstva**

**Plenarna sjednica Doma -
prvo čitanje**

**Relevantno povjerenstvo:
amandmani**

**Plenarna sjednica Doma -
drugo čitanje**

**Zajedničko povjerenstvo za
usklađivanje**

**Usvajanje zakona:
oba Doma**

**Usvajanje identičnog teksta
zakona**

Javne rasprave

Priručnik

dalje pojašnjava: "Pozvani pojedinci i predstavnici tijela i institucija iznose svoja mišljenja u svezi s prijedloženim zakonom, ako to povjerenstvo bude tražilo."

Ustavni amandmani:

Prema Poslovniku o radu Zastupničkog doma, prijedlozi amandmana na Ustav BiH obvezno podliježu javnoj raspravi. U članku 134. stav (1) Poslovnika o radu Zastupničkog doma navodi se da: "Amandmani na Ustav BiH stavljaju se na javnu raspravu." Odredbe Poslovnika o radu Doma naroda nisu tako stroge: u članku 26. stav (1) tačka d) navodi se da: "Ustavnopravno povjerenstvo: d) kada Dom to ocijeni potrebnim, provodi javnu raspravu o prijedlozima amandmana na Ustav BiH ili prijedloga zakona, te obavještava Dom o ishodu javne rasprave."

Ograničenja:

Javne se rasprave u BiH razlikuju od javnih rasprava u drugim zemljama po jednom suštinskom aspektu: ne postoji zakonska odredba koja obvezuje parlamentarna povjerenstva da održavaju rasprave po bilo kojoj temi pod bilo kojim okolnostima, osim onih koji su pomenuti u gornjem tekstu (članak 134. Poslovnika o radu Zastupničkog doma). U Sjedinjenim Američkim Državama javne rasprave su potrebne kad se prijedlog zakona odnosi na okoliš, javnu infrastrukturu i institucije, kao što su: izgradnja cesta, odlagališta i kanalizacije,

Otvorene rasprave naspram zatvorenih rasprava

Parlamentarci postoje da bi zastupali interese i rješavali probleme građana, koji ih biraju. Stoga bi parlamentarna procedura trebala biti što otvorenija, poticati transparentnost i odgovornost zastupnika i delegata.

Javne rasprave nisu izuzetak. Iako prema članku 37. stav (1) tačka a) Poslovnika o radu Zastupničkog doma, povjerenstvo može "provesti javna ili zatvorena saslušanja", većina rasprava treba biti otvorena za javnost, čak i ako javnost nije uvijek u mogućnosti aktivno doprinijeti raspravi.

Ustvari u članku 37. stav (1) tačka b) Poslovnika o radu Zastupničkog doma navodi se da se od svjedoka može zahtijevati: "iznošenje svih činjenica i informacija, kao i onih koje predstavljaju državnu tajnu". To jasno ukazuje na to da javnost ima pravo biti informirana o zakonu koji se eventualno odnosi na nju.

Međutim, povjerenstvo može održati zatvorenu raspravu kada traži stručno mišljenje javnih stručnjaka na određenu temu, ali ne smatra da priroda prijedloga zakona opravdava javni karakter rasprave. Članovi povjerenstva imaju diskreciono pravo odlučiti o tomu da li će održati javnu ili zatvorenu raspravu.

škola i parkova, pitanja nepokretne imovine ili bilo koje pitanje sa potencijalno značajnim društvenim ili ekonomskim posljedicama po širu društvenu zajednicu.

U poslovniciima o radu oba Doma Parlamentarne skupštine BiH navodi se samo da povjerenstvo **"može odlučiti** o pokretanju javne rasprave u svezi sa prijedlogom zakona". U članku 108. Poslovnika o radu Doma naroda navodi se da: *"Prije početka postupka iz članka 104. stavka (1) ovoga Poslovnika [rasprava o prijedlogu amandmana], povjerenstvo može samostalno odlučiti i otvoriti proširenu raspravu o predloženom zakonu koja bi uključivala zainteresirana tijela, stručne institucije i pojedince"*

Posljedice:

Da li tekst i terminologija koji se koriste u poslovniciima o radu parlamenta utječu na naše razumijevanje javne rasprave i koliko učinkovita ona može biti ?

Nepostojanje zakonske obveze za održavanje javne rasprave uistinu utječe na učinkovitost javne rasprave u BiH generalno. Sigurno ta činjenica sprečava parlamente da održavaju rasprave, samo da bi ispunili svoje zakonske obveze, ali i onemogućava da proces javne rasprave postane učinkovit mehanizam povećanja sudjelovanja javnosti, razine odgovornosti prema javnosti i povjerenja i da vlasti pruži alternativni izvor spoznaja.

- javnost ostaje neinformirana o prijedlozima zakona, čak i o onima koji možda bitno utječu na život građana (parlament možda ne želi održati raspravu upravo zbog toga što je tema vrlo osjetljiva i može izazvati znatno suprotstavljanje).
- stoga javnost nije u stanju iznijeti svoje stavove, pritužbe ili mišljenje. Ukratko, nepostojanje zakonske obveze može dovesti do ograničenog sudjelovanja javnosti u proceduri donošenja zakona, što je jedan od osnovnih razloga zbog čega su javne rasprave važne.
- ograničeno sudjelovanje građana, također, smanjuje alternativne izvore spoznaja za sam parlament u svezi s eventualnim učinkom prijedloga zakona: neinformirano odlučivanje od strane parlamenta može se dugoročno odraziti na vladu, ako glasači odluče svoje nezadovoljstvo iskazati na glasačkom listiću.
- sudjelovanje javnosti osigurava više razine odgovornosti i transparentnosti između dužnosnika: nepostojanje zakonske obveze omogućava zastupnicima i delegatima, te izvršnoj vlasti da izbjegavaju taj prirodni oblik

Javne rasprave

Priručnik

kontrole i nadzora od strane građana. Sustav provjera i ravnoteže, koji se omogućava putem javne rasprave, time je oslabljen.

PREPORUKA 2: Definiranje tema javnih rasprava

Jasnom definicijom toga koji predmeti zakona zahtijevaju javne rasprave pojasnit će se i omogućiti planiranje procesa javnih rasprava. Šira javnost već predstavlja važne interesne skupine po pitanjima, kao što su: infrastruktura, javne institucije, okoliš, ili imovina, s obzirom da će na njih novi zakoni ili izmjene i dopune zakona izravno utjecati. Stoga će doprinos eventualnim učincima i posljedicama prijedloga u obliku mišljenja ili spoznaja građana, pomoći da se problemi izoliraju i riješe, te da se iznađu rješenja i alternative.

Javno očitovanje, naspram javna rasprava

Prijevod "javnog očitovanja" na službene jezike BiH nije samo jezično pitanje: on ima znatne posljedice na način na koji se očitovanja doživljavaju: u Parlamentu i javnosti. Na engleskom jeziku pojam "javno očitovanje", ne smije se miješati sa javnim debatama, raspravama, sastancima, zborovima i okruglim stolovima, s obzirom da su pravne i tehničke značajke različite.

Najveća poteškoća u prijevodu ovog termina proizilazi iz činjenice da je na engleskom pojam "public hearing" uveden sa jezičnim konotacijama kako bi se napravila razlika u odnosu na javni zbor, u kojoj je parlamentarni legalitet izostavljen.

Iako se ovim Priručnikom naglašava pravna priroda zakonodavnog javnog očitovanja u BiH, ali i uobičajava javno očitovanje kao bitan parlamentarni mehanizam, u njemu se zagovara uporaba pojma rasprava (eng. debate, discussion; [u svezi sa sudom]-hearing), a ne očitovanje (hearing, audience, trial) iz sljedećih razloga:

a) Aktivno sudjelovanje javnosti u javnim raspravama prije svega ovisi o tomu da li javnost doživljava raspravu kao koristan način, ili kao sredstvo kojim će se učvrstiti zakonodavne i izvršne ovlasti. Termin "rasprava" ima odjeka u javnosti, jer podrazumijeva dijalog, stvarnu razmjenu informacija do kojih se dođe putem diskusije. Pojam očitovanje, s druge strane, ostavlja dojam tradicionalne jednosmjerne komunikacije u kojoj javnost sluša izlaganje, bez pravog dijaloga.

b) Dojam o onome što očitovanje predstavlja temelji se na činjenici da se ovaj termin doslovce odnosi na sudski postupak, uglavnom krivično-pravni, u kojem se javnost poziva samo da sluša, a izjave daju svjedoci optužbe i obrane. Da bi se izbjegao dojam da javna rasprava ne uključuje javnost i njen doprinos, pojam *rasprava* je preferiran.

Kako javna rasprava postaje sve više ugrađena u zakonodavnu proceduru, ova politika će se možda trebati revidirati kako bi se naglasila pravna priroda javne rasprave. Međutim, za sada se preporučuje da se veći naglasak stavi na njegovanje kulture dijaloga između javnosti i organa vlasti.

DIO II: Faza rada povjerenstva

V. PROCJENA POTREBE ZA JAVNIM RASPRAVAMA

Uključivanje javnosti u procese odlučivanja nije uvijek od pomoći. Postoji vrijeme, mjesto i odgovarajuća sredstva putem kojih javnost može dati svoj doprinos. Prije nego što povjerenstvo počne s pripremom javne rasprave, ono treba prije svega utvrditi da li je sudjelovanje javnosti uistinu poželjno, i drugo, da li je javna rasprava najbolji mehanizam uključivanja javnosti u zakonodavnu proceduru.

Procedura pred povjerenstvom:

Prije nego što pripreme počnu, nadležno povjerenstvo mora službeno odobriti javnu raspravu; članovi Komisije mogu pokrenuti inicijativu prije sjednice komisije na kojoj će se raspravljati o prijedlogu zakona, ili na samoj sjednici, prije donošenja odluke o principima zakona. Kao preliminaran korak ka utvrđivanju održivosti rasprave, tajnik povjerenstva dostavlja kraći prijedlog predsjedatelju povjerenstva. Sažetak treba sadržavati svrhu javne rasprave (ciljeve, namjeru i njenu održivost), eventualne svjedoke i preporučeno trajanje rasprave. Nakon što se izvješće dostavi, članovi će povjerenstva razgovarati o razlozima zbog kojih bi javna rasprava bila potrebna, i zatim glasovati. Tada je prosta većina članova povjerenstva dovoljna za pokretanje procedure javne rasprave.

Definiranje svrhe:

Prije nego što uloži vrijeme, energiju i sredstva u planiranje i provedbu javne rasprave, povjerenstvo mora prvo utvrditi svrhu javne rasprave, tako što će postaviti sljedeća temeljna pitanja:

Koji je osnovni cilj javne rasprave?

- informirati javnost o važnom prijedlogu zakona ili
- Nastojati dobiti mišljenja, sugestije i preporuke javnosti

Svakako da je moguće i često potrebno ostvariti oba cilja kroz javnu raspravu, s tim da bi povjerenstvo trebalo odlučiti da li je primarna svrha javne rasprave

informiranje javnosti ili prikupljanje informacija u posjedu javnosti. Pojašnjenje svrhe javne rasprave omogućiti će organizatorima da djelotvornije povedu računa o očekivanjima javnosti. Ako ciljevi nisu jasno iskazani, građani će razviti vlastita, drugačija očekivanja u svezi sa javnim raspravama, čime će otežati članovima povjerenstva da odgovore na potrebe javnosti i riješe njene probleme, te postignu neku vrstu kompromisa.

Kriteriji za ocjenu:

Kada je svrha definirana, članovi povjerenstva trebali bi razmotriti sljedeća pitanja kako bi utvrdili da li je javna rasprava izvodiva.

Koja je edukativna vrijednost javne rasprave?

- Prijedloge visokoznanstvenog ili tehničkog karaktera je bolje ostaviti isključivo stručnjacima na razmatranje, ukoliko se doprinos javnosti ne pokaže relevantnim ni realnim.

Hoće li doprinos javnosti dovesti do kvalitetnijeg prijedloga zakona?

- Doprinos javnosti je najkorisniji ako se s građanima vode konzultacije o zakonima koji se izravno odnose na njihov život ili sredstva za život: u tom će slučaju uključivanje znanja i standarda građana BiH najvjerojatnije, dovesti do kvalitetnijih politika koje se odnose na širi spektar zainteresiranih strana.

Hoće li motrišta nazočnih zbilja biti motrišta javnosti?

- Sudionici na javnoj raspravi obično imaju udjela u ishod prijedloga. Javna rasprava kojom dominiraju moćne zainteresirane strane neće dovesti do ostvarenja očekivanih rezultata i neće istinski odražavati razne interese i motrišta javnosti. Također, javna rasprava, čiji je cilj prikupiti motrišta stručnjaka koju pružaju potporu parlamentarnoj većini, jedino će izazvati veće nepovjerenje među građanima, nevladinim organizacijama i pripadnicima oporbe, u namjere parlamenta.

Hoće li se javnim raspravama poboljšati ili ugroziti odnosi između građana i vlasti?

- Javne rasprave, čiji je jedina svrha davanje legitimiteta odluci zakonodavnoga tijela, jedino će dovesti do otuđenja građana, koji mogu smatrati da su njihova mišljenja i perspektive nevažni. Ako rasprava omogućava iskren dijalog između građana, stručnjaka i parlamenta, tada postoje šanse da će građani nakon rasprave imati pozitivno mišljenje o instituciji koja im je omogućila da se njihov glas čuje. Povjerenstvo mora u ozbiljnoj mjeri raščlaniti svrhu i ciljeve javne rasprave, kako bi odlučilo da li će javna rasprava poboljšati ili pogoršati veze između šire društvene zajednice, tj. javnosti, i delegata i zastupnika.

Kriteriji za procjenu kvaliteta javnih rasprava

Svrha/cilj: Što je svrha i što je željeni ishod rasprave? Koja je priroda problema koji se rješava?

Edukacija: Da li je tema dovoljno pristupačna široj javnosti kako bi se opravdala javna rasprava?

Politička suština: Da li će doprinos javnosti dovesti do bolje, kvalitetnije politike?

Zastupljenost: Da li su vrijednosti, mišljenja i perspektive osoba nazočnih na raspravi, zbilja motrišta šire javnosti?

Odnosi između građana i vlasti: Da li će javne rasprave doprinijeti povjerenju u parlament ili će otuđiti javnost?

Mogućnost sukoba: Da li će javna rasprava smanjiti ili povećati tenzije među sukobljenim interesnim skupinama?

Ekonomičnost: Da li korisnost javne rasprave opravdava trošak njezina održavanja, ili financijski izdatak prevazilazi značaj održavanja rasprave?

Hoće li se javnom raspravom poticati rješavanje sukoba?

- Ako je pravilno organizirana, javna rasprava može biti od pomoći u procesu rješavanja sukoba između različitih ili suprotstavljenih interesnih skupina. Neprijateljsko će ozračje jedino povećati napetosti i može onemogućiti da se čuje govor javnosti. Članovi bi povjerenstva trebali detaljno preispitati razinu osjetljivosti datog zakona, koje zainteresirane strane su uključene i metodu traganja za doprinosom javnosti, kako bi utvrdili da li je javna rasprava odgovarajuća metoda.

Hoće li prednosti javne rasprave opravdati financijske troškove?

- Organizacija i održavanje javnih rasprava skupo je i zahtijeva puno vremena, materijalnih i ljudskih potencijala. Odgovori na prethodno postavljena pitanja pomoći će članovima povjerenstva da utvrde da li je održavanje javne rasprave na temu određenog prijedloga opravdano. Osim toga, članovi povjerenstva moraju uzeti u obzir i troškove transporta i smještaja stručnjaka, koji dolaze na raspravu u ulozi neovisnih stručnih suradnika i osiguranja lokacije u slučaju da se javna rasprava održava izvan zgrade parlamenta.

Vremenski okvir:

Kada povjerenstvo odluči da je javna rasprava poželjna, trebalo bi omogućiti rok od barem dva tjedna, kako bi osoblje moglo ispravno planirati i pripremiti raspravu. U daljem tekstu detaljnije su opisane specifične smjernice za pripremu javnih rasprava.

PREPORUKA 3: Određivanje kvoruma povjerenstva

Što se tiče kvoruma, poslovnici o radu Parlamentarne skupštine BiH nisu jasni u svezi dva aspekta. Prvo, u poslovnici o radu se ne navodi kakav kvorum potreban da bi povjerenstvo provelo javnu raspravu, niti se određuje tko u Parlamentu ili vladi može tražiti javnu raspravu. Drugo, u poslovnici o radu se ne navodi da je potrebno da kvorum članova povjerenstva prisustvuje na javnoj raspravi. Ovi proceduralni nedostaci kompromitiraju djelotvornost javnih rasprava na više načina.

a) Kvorum za održavanje rasprave: U članku 44.7. Poslovnika rada Skupštine Kosova jasno se navodi tko u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti može tražiti ili zahtijevati održavanje javne rasprave. U slučaju Skupštine Kosova, javna rasprava o određenom zakonu se mora održati ako to traži predsjednik Skupštine, Predsjedništvo, grupe zastupnika ili jedna trećina članova nadležnoga povjerenstva. Bilo bi korisno uvrstiti slične odredbe i u poslovnik o radu Parlamentarne skupštine BiH kako bi bilo jasno tko može tražiti ili zahtijevati javnu raspravu.

Također, u poslovniciima o radu Parlamentarne skupštine BiH se ne navodi koliki je kvorum potreban, kako bi povjerenstvo održalo javnu raspravu, te se stoga podrazumijeva standard proste većine. Međutim, ova odredba nije dovoljna s obzirom da je diskriminirajuća u korist stranaka na vlasti, čiji predstavnici čine većinu svakog parlamentarnog povjerenstva. Predstavnici oporbe, koji žele javnu raspravu glede prijedloga zakona, time su dovedeni u nepravedan položaj, jer su manjina. Stoga se preporučuje da se doda odredba kojom se traži podrška samo jedne trećine članova povjerenstva javnoj raspravi.

Time bi se osiguralo da prijedlog zakona u izradi vlade, ne bi mogao doći do drugog čitanja zbog glasova zastupnika i delegata iz vladajućih stranki. (Ovo je posebno važno glede ispitivanja ministara i istražnih javnih očitovanja, gdje bi članovi povjerenstva iz stranki na vlasti bili čak manje voljni provoditi javnu istragu upitnih radnji ili ponašanja ministara ili dužnosnika iz iste vlade).

Angažiranje građanskoga društva: kako lobirati za javnu raspravu

Akteri civilnoga društva mogu na više načina vršiti pritisak na članove povjerenstva da provode javne rasprave:

- Povezivanje sa blagonaklonim članovima parlamenta, kako bi promovirali svoje stavove
- Pisanje pisama zastupnicima i delegatima, kako bi objasnili svoje stavove po raznim pitanjima i osnivali saveze, ako je moguće
- Zakazivanje sastanaka sa zastupnicima i delegatima u svojim izbornim jedinicama, kako bi razmatrali aktualna pitanja na dnevnom redu parlamenta
- Učvršćivanje koalicija sa zainteresiranim nevladinim organizacijama i drugim organizacijama, osnaživanje povećanjem članstva
- Naglašavanje pitanja preko medija
- Razmatranje pitanja sa zainteresiranim predstavnicima međunarodnih organizacija, sa znatnim utjecajem u BiH
- Razvoj ili jačanje stručnosti po određenim temama, tako da blagonakloni zastupnici i delegati pridu predstavnicima vaših organizacija i traže sudjelovanje ili čak obraćanje na javnoj raspravi
- Praćenje i ocjena napretka zakona u fazi nakon rasprave. Neka mediji ostanu uključeni kako bi se naglasio uspjeh ili neuspjeh parlamenta da uzme u obzir glas građana

Javne rasprave

Priručnik

b) Kvorum glede nazočnosti na raspravi: Osim toga, prema Poslovniku o radu ne postoji određeni kvorum koji je potreban u smislu nazočnosti članova povjerenstva javnoj raspravi (uz izuzetak onih koji su na poziciji vlasti, kao što su predsjedatelj i/ili moderator koji svakako moraju nazočiti). S obzirom da se javna rasprava glede zakona provodi kako bi se omogućila razmjena informacija između građana i njihovih predstavnika u parlamentu, preporučuje se da se odredi kvorum glede sudjelovanja zastupnika i delegata. Javne rasprave kojima nazoči mali broj članova povjerenstva ili na kojima ostanu samo kraće vrijeme, ostavljaju dojam da članovi povjerenstva koji raspravu i organiziraju ne smatraju doprinos građana i proces javnih rasprava bitnom komponentom zakonodavne procedure.

Parlamentarna se skupština BiH suočava i sa dodatnim pitanjem glede brojnosti njenih članova. Dom se naroda sastoji od 15 delegata i 3 stalna povjerenstva, dok se Zastupnički dom sastoji od 42 zastupnika i 8 stalnih povjerenstava. Uobičajeno je za zastupnike i delegate da su članovi više od jednoga povjerenstva. Predloženi su ustavni amandmani nastojali riješiti ovo pitanje kroz povećanje broja zastupnika, odnosno delegata, u oba Doma, ali nakon što je taj prijedlog odbijen u travnju 2006. godine, u ovom trenutku se još uvijek ne zna kada će se postojeća situacija ispraviti.

VI. IZBOR SVJEDOKA: PROCES ODABIRA

Termin "svjedok" se najčešće upotrebljava kada se organiziraju istražna očitovanja. U ovome Priručniku također koristimo ovaj termin u smislu izbora stručnjaka i specijalista koji lobiraju za prijedlog zakona ili mu se protive, kao i izbora kompetentnih predstavnika znanstvenih institucija i profesionalaca, odnosno predstavnika zainteresiranih strana, profesionalnih institucija te pojedinaca.

Proces izbora stručnjaka koji će se očitovati na javnoj raspravi vrlo je bitan, s obzirom da članovi povjerenstva moraju osigurati da svi mogući stavovi glede predloženoga zakona budu podastrti. Osim toga, članovi moraju uključiti sve potencijalno zainteresirane strane, iako kada je prijedlog zakona prilično osjetljiv, ili može u znatnoj mjeri utjecati na javnost, ovo se može pokazati izuzetno teškim. Procedura izbora se može olakšati odgovorom na sljedeća pitanja na početku procesa:

- Tko ima interes ili udio u predmetu predloženoga zakona?
- Na koga zakon može eventualno utjecati?
- Tko je voljan sudjelovati?
- Čija je podrška vrlo bitna za uspjeh zakona?
- Na koga će zakon negativno utjecati?

Vladini svjedoci:

Članovi su parlamentarnoga povjerenstva nadležni za izbor stručnih svjedoka. U većini parlamenata je prihvaćeno da član povjerenstva poziva svjedoka koji će podržati njegovo stajalište o prijedlogu zakona. S obzirom da većina članova povjerenstva predstavlja vladu (to jeste, stranke na vlasti), većina stručnih svjedoka će stoga svjedočiti u prilog prijedloga zakona koji je pokrenula vlada ili njeni predstavnici.

Svjedoci iz reda oporbe:

Povjerenstvo koje organizira javnu raspravu mora uzeti u obzir stavove svih članova povjerenstva prilikom sastavljanja popisa svjedoka. Time članovi oporbe dobivaju mogućnost da pozovu svjedoke da se očituju protiv prijedloga vlade, ili da barem ponude argumente u prilog izmjene prijedloga. Važno je pozvati svjedoke koji će također ponuditi kontra-argumente neopredijeljenih građana i koji će donijeti odluku o zakonu na temelju dokaza koje su predložile obje (ili više) strana.

Zainteresirane strane iz reda pripadnika civilnoga društva:

U idealnoj situaciji, popis svjedoka, koji je sastavilo povjerenstvo trebao bi sadržavati, ne samo stajališta specijalista, nego i mišljenja svih, na koje predloženi zakon utječe. Ovo zahtijeva jasno definiranje više "ciljnih grupa" na koje će predloženi zakoni, eventualno, utjecati.

U stvarnosti, međutim, svjedoci se pozivaju kako bi podržali motrišta članova parlamenta koji su ih pozvali i opovrgnuli očitovanja članova parlamenta koji zastupaju suprotna motrišta. Sve pozvane zainteresirane strane obično imaju veze sa članovima povjerenstva, koje će nastojati udovoljiti njihovim interesima zbog moći, pozicije i utjecaja zainteresiranih strana.

Akteri civilnoga društva ne mogu izravno prisiliti povjerenstvo da pozove stručnjake koje oni preferiraju, da se očituju na javnoj raspravi; ipak, ako ostanu neaktivni, njihov doprinos će biti ograničen. Postoji nekoliko načina na koje je moguće putem javnih rasprava udovoljiti interesima i problemima javnosti. Održavanje veze sa članovima oporbe ili vlade, koji imaju zajednička motrišta glede predloženih zakona, primjerice, osigurat će predstavljanje interesa aktera civilnog društva. Korištenjem medija za naglašavanje pitanja, mišljenja i sugestija građana učinit će se pritisak na članove povjerenstva da uzmu u razmatranje i glas građana u tijeku očitovanja. Obratiti se članovima međunarodne zajednice, ili izgradnja saveza s organizacijama, sindikatima, nevladinim organizacijama i drugim udrugama, također će ići u prilog snazi preko povećanja članstva, koju parlament neće moći lako ignorirati.

Zakonske obveze svjedoka:

Svjedoci koji su pozvani da se očituju na javnoj raspravi nisu zakonom obvezni da se pojave, iako će ih većina doći kako bi dali podršku članovima parlamenta koji s njima dijele mišljenje. Svjedoci ne daju prisegu, te tako zakonski nisu obvezni govoriti istinu; jedino jamstvo protiv lažnog očitovanja po nekom pitanju je strah da će biti raskrinkani usljed ispitivanja od strane članova povjerenstva iz oporbe, ili javnosti, tijekom razdoblja ispitivanja. S obzirom da će se davanje lažnog iskaza bez sumnje loše odraziti na članove povjerenstva (i njihov stav o prijedlogu), želja za očuvanjem vjerodostojnosti pomoći će da se osigura točnost iskaza. Međutim, u članku 34. stav (1) tačka c) Poslovnika o radu Doma naroda navodi se da povjerenstvo može: "pokrenuti pitanje odgovornosti za neodazivanje pozivu povjerenstava, davanja lažnih ili netočnih iskaza povjerenstvu pod prisegom."

Prijedlog popisa s imenima svjedoka

- Akademski specijalisti/stručnjaci
- Predstavnici ministarstava u vladi
- Nevladine organizacije
- Poslovne skupine
- Zainteresirane grupe civilnoga društva (predstavnici sindikata, studenti, zdravstveni i socijalni djelatnici, predstavnici poduzeća, organizacije žena)
- Predstavnici zainteresiranih međunarodnih organizacija
- Pojedini građani koji se prijave za obraćanje tijekom rasprave

U biti, stručni svjedoci nemaju zakonska prava koja imaju svjedoci u tijeku očitovanja pred sudom. S obzirom da je njihova izjava ispolitizirana od početka (zbog navodne političke pristranosti prema motrištima zastupnika i delegata koji su ih pozvali), svjedoci često nailaze na teške, čak neprijateljske faze ispitivanja, kada se suoče sa članovima povjerenstva koji se suprotstavljaju njihovim motrištima. Na predsjedatelju je da osigura da proces ispitivanja/istraživanja ne izmakne kontroli.

Potrebno je napomenuti da pod okolnostima u kojima izjava svjedoka može tu osobu dovesti u opasnost, moguće je saslušati svjedoka bez nazočnosti javnosti. To se svakako rijetko dešava, s tim da su uvijek potrebne mjere predostrožnosti da bi se zaštitili svjedoci od štete ili drugih posljedica.

Svjedoci u postupku ispitivanja ministara i u istražnim očitovanjima

U tijeku ispitivanja ministara i istražnog očitovanja izbor svjedoka je kompleksniji s obzirom da su oni od kojih se traži da svjedoče najčešće vladini dužnosnici, koji se pozivaju na odgovornost za njihove postupke ili postupke drugih tijela vlasti. Prema članku 34. stav (1), tačka c) Poslovnika o radu Doma naroda povjerenstvo može "pozivati i saslušati svjedoke iz bilo koje institucije u BiH i može od njih zahtijevati odgovore na sva ispitivanja i iznošenje svih činjenica i informacija, kao i onih koje predstavljaju državnu tajnu", a prema članku 34. stav (1) tačka d) povjerenstvo može: "zahtijevati izvješće od bilo kojega izabranog i imenovanog dužnosnika, službenika ili institucije".

U poslovniku nekih parlamenata, kao što je Škotski parlament, postoji odredba kojom se primoravaju pozvani svjedoci da nazoče javnoj raspravi bilo koje vrste, dok se u suprotnom mogu suočiti sa sankcijama i biti krivično gonjeni. Sposobnost primoravanja svjedoka da nazoče, predstavlja mehanizam kojim se znatno jača parlamentarni nadzor nad izvršnom vlašću. Na taj način parlamentarci mogu osigurati veću odgovornost vladinih dužnosnika glede njihovih aktivnosti i ponašanja.

Priprema svjedoka:

Nakon što su članovi povjerenstva odredili i izabrali relevantne stručnjake i predstavnike iz reda svih zainteresiranih strana na koje će zakon potencijalno utjecati, potrebno je tražiti sudjelovanje svjedoka i informirati ih na temu javne rasprave, kao i o njihovim dužnostima.

Predsjedatelj povjerenstva, temeljem prijedloga povjerenstva, će:

- ✓ **12-14 dana** unaprijed: utvrditi format i sadržaj pozivnica, uključujući i temu, logistiku (vrijeme, nadnevak, mjesto), nacrt dnevnog reda i tražiti dolazak na javnu raspravu
- ✓ **12-14 dana** unaprijed: odabrati svjedoke uz pomoć dogovora s ostalim članovima povjerenstva i osmisliti pitanja za svjedoke (tražiti sažetak ekspertize, kao i mišljenja, preporuke, kritike); time će se strukturirati izlaganja svjedoka u smislu sadržaja i vremena
- ✓ **12-14 dana** unaprijed: odrediti vremenska ograničenja za izlaganja i pitanja i obuhvatiti ona iz pozivnice. Ovisno o broju svjedoka, izlaganja bi trebala trajati od 5 do 15 minuta, i potrebno je planirati 5 do 10 minuta za pitanja nakon svakog izlaganja, kako bi članovi povjerenstva mogli ispitati svjedoke i kako bi svjedoci mogli odgovoriti
- ✓ **1 tjedan** unaprijed: proučiti nacrt zakona i osigurati da kao član povjerenstva svaki, sudionik bude upoznat sa temom, uključujući i posljedice prijedloga zakona, kako bi olakšao fazu očitovanja.

Osoblje bi trebalo:

- ✓ **7-10 dana** unaprijed: pripremiti i poslati pozivnice, preliminarni dnevni red i pitanja svjedocima, informirati svjedoke o tome da se izjave u pisanom obliku ili komentari, trebaju dostaviti članovima povjerenstva unaprijed; tražiti da svjedoci potvrde svoj dolazak što je prije moguće.
- ✓ **1-2 dana** unaprijed: kontaktirati svjedoke telefonom i podsjetiti ih na preuzetu obvezu i dostaviti na vrijeme dokumentaciju u svezi s njihovim izlaganjima nadležnom povjerenstvu

PREPORUKA 4: *Evidentiranje doprinosa javnosti*

Iako su dužnosti i obveze stručnih svjedoka formalno napisani u pozivnici, nema jasnih smjernica glede forme sudjelovanja građana u javnoj raspravi. Pod tim okolnostima važno je da prilikom planiranja logistike rasprave bude definiran i način sudjelovanja (što najčešće radi predsjedatelj).

Hoće li se od građana tražiti da dostave zahtjeve u pisanom obliku prije rasprave ako žele sudjelovati u postupku?

- U tom slučaju ta informacija mora biti uključena u javna obavještenja, uključujući i uzorak (ili barem smjernice) obrasca zahtjeva, potreban sadržaj, gdje ga poslati i koliko dana unaprijed. Osoblje zatim treba uvrstiti te govornike u dnevni red i prilagoditi vrijeme sukladno tomu.

Hoće li građanima biti dozvoljeno da diskutiraju jednostavno ispunivši obrazac zahtjeva na početku rasprave?

- U tom slučaju osoblje treba utvrditi standardni obrazac zahtjeva, načiniti dostatno preslike i odrediti nekoga tko će odgovoriti na pitanja, uputiti građane na obrasce i osigurati da predsjedatelj primi obrasce u tijeku rasprave.

Bez obzira koju formu predsjedatelj želi usvojiti, javnost mora preko obavještenja biti jasno upoznata sa metodom, tako da građani budu u potpunosti upoznati sa procedurom evidentiranja svojih stavova.

Vrijeme za postavljanje pitanja:

Predsjedatelj mora odlučiti u tijeku pripreme rasprave o tomu kako će teći faza postavljanja pitanja. Da ne bi prekidaio tijek postupka, bit će najučinkovitije da se stručnjacima omogući da govore, da se omogući samo članovima povjerenstva da postavljaju pitanja, i da se odredi vrijeme pred završetak rasprave za postavljanje pitanja građana, davanje komentara ili sugestija (do sat vremena, kako bi se omogućila učinkovita i iscrpna diskusija i debata).

J a v n e r a s p r a v e

Priručnik

Struktura bi u tom slučaju bila ovakva: (Primjer:)

18.00	Uvodne napomene (Ime predsjedatelja)
18.15	Prvi stručnjak (predstavlja ga predsjedatelj) (Ime eksperta; funkcija; organizacija)
18.30	Pitanja (Članovi povjerenstva i odgovori svjedoka)
18.35	Drugi stručnjak (predstavlja ga predsjedatelj) (Ime eksperta; funkcija; organizacija)
18.50	Pitanja ((Članovi povjerenstva i odgovori svjedoka)
.....	
19.45	Stanka
20.00	Pitanja javnosti (Predsjedatelj uvodi pitanja/identificira publiku)
20.45	Završne napomene (Predsjedatelj daje sažetak i iznosi plan aktivnosti nakon rasprave)

Angažiranje civilnog društva: Javni zbor kao alternativa

Teško je akterima civilnog društva da primoraju parlamentarne komisije da održavaju javne rasprave, a kamoli da saslušaju predstavnike svake potencijalno zainteresovane organizacije, posebno ako te osobe ne podržavaju vladina motrišta u svezi sa prijedlogom zakona. Alternativa tomu bi bila da akteri civilnog društva kao i nevladine organizacije, razmotre mogućnost organiziranja javnog zbora kako bi osigurali da svi akteri budu predstavljeni i da se njihov glas čuje.

Prednosti organiziranja javnog zbora na temu prijedloga zakona su sljedeće:

- Za javne zborove nije potrebna suglasnost parlamenta ni povjerenstva, i mogu ih organizirati u bilo koje vrijeme zainteresirani akteri civilnog društva, kao što su nevladine organizacije
- Akteri civilnog društva stvaraju svoj popis svjedoka, osiguravajući pri tomu da se čuje glas koji je suprotan stavu parlamentarne većine.
- Nadnevak održavanja zbora može se odrediti tako da se podudara sa sjednicama parlamenta, kako bi se ostvarili maksimalna posjećenost i učinak.
- Putem suradnje s medijima, organizatori mogu osigurati da događaj bude publiciran i da informativna kampanja bude djelotvorna.
- Organizatori mogu koordinirati aktivnosti sa drugim zainteresiranim organizacijama, kako bi olakšali pripreme: suradnja s akterima u drugim oblastima može se iskoristiti za organiziranje javnih zborova istodobno na nekoliko lokacija.
- Javni zbor je način na koji se može odmjeriti, i što je još važnije, objaviti javna podrška ili češće suprotstavljanje prijedlozima zakona.

VII. PRIPREMA TIMA ZA LOGISTIKU

Javne rasprave zahtijevaju ogromnu količinu planiranja i pripreme. Iako nadležno povjerenstvo ima na raspolaganju osoblje koje će se baviti detaljima, također bilo bi korisno odrediti tim za logistiku iz reda raspoloživog osoblja (osim predsjedatelja, čiju poziciju u većini slučajeva popunjava predsjedatelj povjerenstva, koji saziva raspravu), tako da svatko od njih može preuzeti odgovornost za određenu komponentu procedure pripreme.

Tim za logistiku se treba sastojati od:

Javne rasprave

Priručnik

Predsjedatelja/Moderatora: ovlasti predsjedatelja su velike i različite, a njegova pozicija je objašnjena u daljem tekstu. Ukratko, predsjedatelj treba osigurati održavanje javne rasprave sukladno planu; poštovanje vremenskih rokova; djelotvorno postupanje u slučaju neumjesnih upadica i nereda i neometan tijek cjelokupnoga postupka. Predsjedatelj ostvaruje i kontakt s medijima nakon rasprave, i osigurava da se o svjedocima vodi računa i da budu upoznati sa rasporedom.

Najčešće predsjedatelj je ujedno i moderator, koji je zadužen za pravilni tijek postupka. On identificira i ponavlja pitanja, vodi računa o vremenu i doprinosu javnosti i pazi da diskusija ne skrene s teme. Važno je naglasiti neutralnost moderatora: on ne smije javno iznositi mišljenja glede prijedloga zakona, kako bi zadržao ozračje pravičnosti i jednakosti.

Tajnika: Ako je predsjedatelj i moderator, povjerenstvo treba imenovati tajnika, koji će sjediti do predsjedatelja u tijeku rasprave i baviti se pitanjima koja se pojave u tijeku rasprave, a koja predsjedatelj, kao koordinator rasprave, nije u stanju riješiti. To mogu biti: suzbijanje neumjesnih upadica, rješavanje sporova među osobama ili strankama, ili sortiranje svih logističkih problema koji se jave u tijeku rasprave. Ovu poziciju u većini slučajeva popunjava tajnik povjerenstva.

Odnosi s medijima: Ured za odnose s medijima nadležan je za sve aktivnosti iz domene odnosa s medijima i treba osigurati da javnost i medijski izvori budu pravilno i dovoljno unaprijed informirani o javnoj raspravi. Uloga parlamentarnog Ureda za odnose s javnošću se nikad ne treba podcijeniti: taj Ured je bitan za uspjeh rasprave.

Koordinator za logistiku: Koordinator za logistiku vodi računa o svim detaljima koji se odnose na pripremu lokacije rasprave. To podrazumijeva rezerviranje lokacije, kontaktiranje osoblja zaduženog za sigurnost, smještaj za medije i prevoditelje, kao i njihove opreme, osiguranje dovoljno mjesta za predstavnike javnosti, poklanjanje pozornosti osvjetljenju i grijanju te klima-uređajima, osiguravanje prostora za osvježanje i dokumentaciju, osiguravanje službe za čišćenje i vođenje računa o urednosti lokacije nakon rasprave. Obzirom na postojeću situaciju u Parlamentarnoj skupštini, ovi se

zadaci također obavljaju pojedinačno, ili uz pomoć ostaloga osoblja iz Zajedničkih službi.

Izvjestitelj: Izvjestitelj je nadležan za vođenje zapisnika u tijeku javne rasprave, čak i kada je na raspolaganju i koristi se oprema za snimanje. Izvjestitelj treba voditi zabilješke glede ozračja na sjednici, brojem nazočnih, koji stručnjaci i članovi povjerenstva nisu nazočni, kao i posvetiti posebnu pozornost svim preporukama ili alternativama koje predlože članovi povjerenstva, stručnjaci ili građanstvo u tijeku postupka.

Pomoćnik: Na dan rasprave pomoćnik će osigurati pločice s imenima za sve nazočne govornike, kao i za sve članove povjerenstva, te da su pločice odgovarajuće raspoređene. Također, treba predstavnicima javnosti i "panelistima" poželjeti dobrodošlicu, izlagače/svjedoke dopratiti do njihovih mjesta i podijeliti i preslikati informativne materijale, kao i obrasce putem kojih se javljaju za riječ, ako je potrebno.

Ključni akteri na javnoj raspravi

Predsjedatelj/moderator: U biti, predsjedatelj rukovodi pripremom i tijekom tako što vodi računa o poštovanju vremena, kontaktima s medijima i stručnjacima i moderira postupak.

Tajnik: Tajnik osigurava da iza scene rasprava teče kako treba i odmah i učinkovito rješava probleme koji nastanu u tijeku postupka.

Izvjestitelj: Izvjestitelj mora pažljivo voditi zabilješke u tijeku postupka i posvetiti posebnu pozornost pitanjima i preporukama javnosti i zastupnika i delegata.

Koordinator za logistiku: Koordinator za logistiku organizira sve aspekte koji se odnose na lokaciju, između ostalog i rezervacije, sigurnost, prijevod, medije i opremu za snimanje, osvjetljenje, grijanje, stolice i ostali materijal.

Sudionici panel-diskusije: Sudionici panel-diskusije su stručni svjedoci i svi koji su pozvani da se obrate i daju prezentaciju u tijeku javne rasprave.

Prevoditelji: U BiH su prevoditelji jako bitni s obzirom na veliku međunarodnu nazočnost. Važno je osigurati prijevod na strani jezika, za one koji su pozvani da govore na javnoj raspravi.

Ured za odnose s javnošću: Ured za odnose s javnošću ili medije nadležan je za sve aspekte medijske kampanje, uključujući i saopćenje za medije, nazočnost predstavnika medija, te predstavlja kontakt za pitanja građana.

Pomoćnik: Pomoćnik dočekuje stručnjake i predstavnike šire društvene zajednice i odvodi ih do njihovih mjesta, osigurava materijale i vodi računa o cjelokupnom materijalu da bude na raspolaganju.

PREPORUKA 5: Sistematiziranje podjele rada

Evidentno je da planiranje javne rasprave zahtijeva veliku organizaciju. Bilo bi od pomoći stoga institucionalizirati jasnu podjelu aktivnosti između osoblja i članova povjerenstva, čija je zadaća organiziranje priprema. Ova bi se podjela mogla precizirati u Poslovniku o radu tako, što bi se uveli jasni opisi poslova i zadaća, sa jasno utvrđenim nadležnostima svakog radnog mjesta.

Međutim, s obzirom da je kadar povjerenstva trenutačno ograničen u Parlamentarnoj skupštini BiH što se tiče zastupnika, delegata i osoblja, parlamentarno osoblje, osim osoblja povjerenstva može preuzeti nadležnosti u pripremi javnih rasprava. U suradnji sa međunarodnim organizacijama, Parlamentarna skupština BiH je uveliko angažirana u procesu poboljšanja kapaciteta. Zbog toga, određene parlamentarne službe koje ranije nisu imale dovoljno sredstava, niti obučen kadar, kao što su Istraživački centar (IC) i INDOK, sada su u stanju preuzeti veće nadležnosti. Te komponente Parlamentarne skupštine trebaju se ugraditi u svaku podjelu nadležnosti i njihove uloge trebaju biti institucionalizirane, kako bi se pružile jasne smjernice glede organizacijskih zadaća.

Istraživački centar ima glavnu ulogu u osiguranju povjerenstvima neophodnog materijala i raščlamba teme javne rasprave. Potrebno je osigurati osoblju Istraživačkoga centra dovoljno vremena za adekvatno istraživanje i sakupljanje potrebnih informacija i materijala. Da bi se omogućilo odgovarajuće planiranje doprinosa Istraživačkog centra, tajnik povjerenstva treba obavijestiti ravnatelja Istraživačkoga centra čim povjerenstvo razmatra mogućnost održavanja javne rasprave.

Osim toga, Parlamentarna skupština ima na raspolaganju i druge resurse putem pomoći međunarodne zajednice.

VIII. POKRETANJE DJELOTVORNE INFORMATIVNE KAMPANJE

a) Informativna kampanja:

Informativna kampanja čini ključnu sastavnicu procesa javne rasprave, sastavnicu koja na kraju može odrediti uspjeh cjelokupnoga događaja.

Dobro organizirana i pravodobna kampanja rezultirat će informiranim građanstvom, čiji se doprinos može pokazati vrlo korisnim, dok neplanirana aktivnost u pogrešno vrijeme može odvratiti javnost, naglašavajući shvatanje da parlament nije ustvari zainteresiran za doprinos građanstva. Javne rasprave u postupku donošenja zakona obično se organiziraju vrlo kasno u tijeku zakonodavnog postupka, te je stoga ispravno planiranje vrlo bitno kako bi se izbjegao dojam da se rasprava održava samo da bi se dobila legitimnost postupka donošenja zakona.

Neophodno je naglasiti značaj informativne kampanje, za razliku od medijske kampanje, prilikom planiranja javne rasprave. Medijska se kampanja odnosi na određene sektore civilnog društva, dok informativna kampanja obuhvata ne samo opću javnost, nevladine organizacije i zainteresirane strane, nego i vladu (izvršnu vlast), zastupnike i delegate i čak članove samoga povjerenstva. Bez odgovarajuće dostupnosti informacija svim uključenim stranama, rasprava jednostavno neće uspjeti. Javnost mora biti obaviještena dovoljno unaprijed; moraju joj se osigurati neutralni, ali bitni, informativni materijali, i rasprava mora biti predstavljena kao mogućnost za aktivno sudjelovanje građana.

Ključ do uspješne informativne kampanje:

- ✓ **14 dana prije rasprave:** utvrditi privlačan naslov/slogan kojim će se ne samo sumirati predmet prijedloga zakona nego i povećati interes javnosti
- ✓ **14 dana prije rasprave:** pogledati popis medija i sastaviti popis zainteresiranih strana, kojima će se dostaviti obavještenje.
- ✓ **14 dana prije rasprave:** pripremiti obavještenje za javnost. Obavještenje treba obuhvatiti nadnevak, mjesto, vrijeme, predmet i prijedlog zakona, kao i kontakt informacije. Sva bitna dokumentacija, kao što su mape ili dijagrami, trebaju se staviti na raspolaganje unaprijed, na mjestima određenim za to
- ✓ **14 dana prije rasprave:** cirkularno obavještenje o javnoj rasprave interno proslijediti članovima povjerenstva, zastupnicima i delegatima oba Doma, predsjedniku Doma i osoblju

Javne rasprave

Priručnik

- ✓ **12-14 dana prije rasprave:** uspostaviti link za javnu raspravu na web stranici Parlamentarne skupštine (ili ažurirati postojeću): link treba sadržavati sve potrebne informacije (vrijeme, nadnevak, mjesto, svrhu rasprave), e-mail adresu za elektronsko slanje upita građana, kontakt-informacije i osnovne informacije o zakonu. Web stranica treba biti ažurirana redovito ili prema potrebi
- ✓ **10-14 dana prije rasprave:** objaviti prvo javno obavještenje u novinama. Voditi računa o tomu da novine imaju dovoljnu čitanost i da je obavještenje objavljeno na svim jezicima, koji su u službenoj uporabi u BiH, kao i na jezicima manjina/stranom jeziku. Voditi računa o tomu da se obavještenje vidi (primjerice, objaviti ga u rubrici "Dešavanja").
- ✓ **8-12 dana prije rasprave:** poslati obavještenje o javnoj raspravi zainteresiranim stranama, kao što su: škole, bolnice, sindikati, itd., (e-mailom ili faksom).
- ✓ **8-10 dana prije rasprave:** pripremiti u suradnji s Uredom za odnose s javnošću obavijest za medije i dobiti suglasnost od predsjedatelja povjerenstva
- ✓ **4-6 dana prije rasprave:** poslati izjavu za medije, po mogućnosti faksom.
- ✓ **2-4 dana prije rasprave:** pripremiti materijal za medije koji će se podijeliti na dan rasprave (glede sadržaja materijala za medije vidjeti sljedeći dio Priručnika)
- ✓ **1-2 dana prije rasprave:** poslati još jednu izjavu za medije i objaviti drugo obavještenje u jutarnjem izdanju novina
- ✓ **Dan nakon rasprave:** objaviti kraći sažetak očitovanja u novinama i obuhvatiti prijedloge koje je dao predsjedatelj povjerenstva glede budućega plana aktivnosti parlamenta

PREPORUKA 6: Obavijest o održavanju javne rasprave

Poslovnici o radu oba Doma daju nekoliko smjernica o standardnim procedurama i protokolu kojima se reguliraju organizacija i provedba javne rasprave. U nekim zemljama u kojima se javne rasprave redovito održavaju, kao što su Sjedinjene Američke Države, potrebna su najmanje dva obavještenja kojima je najavljuje javno očitovanje: prvo se upućuje najmanje 30 dana prije nadnevka javne rasprave, a drugo najčešće tjedan prije rasprave.

Informiranje javnosti: Gdje se objavljuje obavijest o javnim raspravama

- Lokalne novine, po mogućnosti u rubrici "Dešavanja"
- Elektronske novine na stranom jeziku
- Obavještenja javnih službi
- Zainteresirane strane (nevladine organizacije, poduzeća, sindikati, studenti)
- Saopćenje za tisak
- Web stranica parlamenta
- Javne institucije (gospodarska komora, bolnice, sveučilišta)

Standardne informacije obuhvataju: nadnevak, lokaciju, vrijeme, temu, osnovne informacije, podatke o kontakt osobi u slučaju upita, lokaciju na kojoj će svi informativni materijali biti dostupni, i ako je moguće popis svjedoka koji su potvrdili dolazak.

Iako zakonski ne postoji obveza izdavanja obavještenja, preporučuje se da Parlamentarna skupština BiH utvrdi smjernice za procedure slanja obavještenja za javne rasprave ubuduće. Ako nema obveze za obavješćavanje, preporučuje se tiskanje obavijesti najmanje jedan ili dva tjedna prije planirane rasprave i još jedna obavijest jedan ili dva dana prije nadnevka rasprave, koja će obuhvatiti gore pomenute informacije u svim obavještenjima.

b) Informativni materijali:

Distribucija materijala i dokumentacije o sadržaju ili posljedicama prijedloga zakona sigurno predstavlja ključnu sastavnicu informativne kampanje, s tim da je također važno preispitati prirodu i kvalitet "resursnog materijala". Prikupljene informacije koje će distribuirati osoblje, stručnjaci i zainteresirane strane u tijeku medijske kampanje i javne rasprave, čine osnovu na kojoj će na kraju Parlament donijeti odluku glede prijedloga zakona.

Materijal za tiskane medije:

Tiskani su mediji ti koji će informirati o raspravi i koji će također objaviti sažetke, kritike i ažurirane podatke u vezi s aktivnostima Parlamenta u razdoblju nakon rasprave. Novinarima se stoga treba pružiti što više informacija kako bi se osiguralo izvješćivanje na temelju činjenica. Informativni paket koji se priprema za novinare treba obuhvatati sljedeće:

- I) saopćenje za tisak
- II) dnevni red
- III) popis članova povjerenstva
- IV) popis stručnih svjedoka
- V) prezentacije svjedoka, ako je moguće
- VI) sažeti prikaz prijedloga zakona
- VII) kodeks ponašanja/pravilnik za medije

Materijal za članove povjerenstva:

Članovi povjerenstva koji su uključeni u javnu raspravu trebaju imati na raspolaganju materijale sa bitnim informacijama, kako bi mogli donijeti objektivne odluke na temelju činjenica o predloženom zakonu. Osoblje treba pripremiti informacije za članove povjerenstva, uključujući i sljedeće:

- informacije o proračunu i financiranju, financijske posljedice prijedloga
- najnovija medijska izvješća o datom pitanju glede ocjene javnoga mišljenja
- pitanja za svjedoke
- presliku nacрта zakona
- dnevni red
- popis svjedoka i osnovne informacije
- preslike izlaganja svjedoka ili izvješća koja su dostavljena u pisanoj formi
- po mogućnosti, osnovne informacije i raščlambu predmeta rasprave, koje osigurava Istraživački centar, a koji također mogu obuhvatiti i referencu na način na koji druge zemlje reguliraju dato pitanje

Za predsjedatelja pripremiti:

- napomene za predsjedatelja prilikom vođenja rasprave, uključujući i moguće točke za diskusiju, pitanja, uvod, svrhu i sažetak; te
- uvodne i završne napomene

Pretraživanje Interneta:

Korištenje Interneta za pružanje informacija javnosti, registraciju sudionika i davanje doprinosa predstavlja učinkovit način organiziranja javne rasprave, a posebno je učinkovit način kojim se može doći do mladih ljudi, koji se najčešće koriste Internetom. Web stranica parlamenta treba sadržavati stalni link za javne rasprave, obavještenja o novim raspravama u obliku izjave za novinare (sa temom, nadnevkom, vremenom, lokacijom, kontakt-informacijama, pozvanim svjedocima i svrhom rasprave). Kako se nadnevak javne rasprave bude približavao, obavijest za medije se također može objaviti i na početnoj web stranici.

Internet, također, predstavlja učinkovito sredstvo registriranja javnih sudionika koji žele sudjelovati i obratiti se tijekom rasprave. Ovaj metod omogućava organizatorima (tj. predsjedatelju povjerenstva) da unaprijed planira koliko je vremena potrebno da bi javnost dala svoj doprinos. To je najodgovarajuća metoda pomoću koje je moguće osigurati da faza, odnosno faze postavljanja pitanja građanstva, teku prema planu s obzirom da samo oni koji su dostavili pitanja i/ili komentare unaprijed imaju mogućnost obraćanja (iako je moguće na kraju očitovanja odvojiti određeni dio vremena za pitanja, tako da sudionici mogu odgovoriti na prezentacije stručnjaka). U tu svrhu bi se trebala uvesti posebna e-mail adresa koja bi bila dostupna za građanstvo i predstavnike medija.

U tijeku faze nakon rasprave, elektronska tehnologija će se također pokazati korisnom prilikom evidentiranja podataka (komentara, mišljenja, preporuka od strane građanstva). U tom je razdoblju potrebno redovito provjeravati e-mail zbog dodatnih sugestija, komentara ili pritužbi građana, glede postupka same javne rasprave, ili zahtjeva za dodatnim informacijama.

Na kraju, parlament treba koristiti web stranicu za objavljivanje izvješća povjerenstva o javnoj raspravi, kao i periodično ažurirati podatke o statusu prijedloga zakona, te kako Parlamentarna skupština namjerava koristiti doprinos javnosti. Elektronski resursi su najučinkovitije sredstvo organiziranja informacija u tijeku faze nakon rasprave.

Neutralnost informativnog materijala:

Neko će možda reći da ne postoje "neutralne" informacije. Svi materijali pokazuju pristrasnost u određenoj mjeri, posebno kada je cilj javne rasprave predstaviti stavove i zagovarati prednosti. Međutim, prilikom prikupljanja podataka i izrade informativnog materijala za medije i građanstvo, za osoblje je posebno važno da bude objektivno i da teži ka neutralnosti, kako bi se osiguralo da budu zastupljeni svi mogući stavovi.

DIO III: PRIPREMA JAVNE RASPRAVE

IX. LOGISTIKA

Planiranje logistike javne rasprave zahtjeva vrijeme i sredstva. Međutim, pravilno će organizirana rasprava odrediti njen uspjeh, a često i otkloniti nedostatak pozornosti prema, čak nebitnim detaljima, koji mogu negativno utjecati na cijeli proces. U daljem tekstu naznačene su različite pripreme u kontekstu planiranja javne rasprave.

Nadnevak: prilikom određivanja najpogodnijega nadnevka javne rasprave, organizatori moraju imati na umu nekoliko stvari. Ima li blagdana u tom razdoblju? Jesu li planirane kulturne, športske ili poslovne manifestacije u tom razdoblju koje bi mogle odvući pozornost od rasprave? Jesu li zastupnici i delegati i nadležna povjerenstva na raspolaganju? Je li sve to planirano za kasno poslijepodne (nakon radnog vremena) i u tijeku tjedna, a ne u petak ili preko vikenda, kada su mnoge obitelji i zastupnici i delegati odsutni?

Vrijeme: prilikom odlučivanja o vremenu rasprave, koordinatori za logistiku moraju imati na umu ne samo vrijeme početka, nego i planiranu dužinu rasprave. Najbolje vrijeme početka ovisi o običajima u datoj sredini, rasporedu radnih dana i izboru dana u tjednu. Dužina će javne rasprave na kraju ovisiti i o broju pozvanih svjedoka, vremenskom okviru određenom za izlaganja i pitanja, vremenu predviđenom za doprinos javnosti i broju planiranih stanki. Ako se od građana traži da unaprijed dostave zahtev za obraćanje, bit će lakše izračunati dužinu potrebnog vremena. Idealno bi bilo da javno očitovanje traje od 2 do 3 sata, kako bi se osiguralo adekvatno vrijeme za izlaganja i diskusiju o prijedlogu zakona, s tim da proces ne smije gubiti dinamiku i pozornost nazočnih zbog svoje dužine.

Mjesto održavanja: rasprave se na temu zakonskih prijedloga uglavnom održavaju u prostorijama parlamenta čime se smanjuje pritisak na osoblje u smislu iznalaženja i pripreme odgovarajuće lokacije izvan zgrade parlamenta. Međutim, postoji nekoliko stvari koje se trebaju imati na umu. Zapamtite da bi prostorije trebale biti na raspolaganju najmanje jedan sat prije i jedan sat nakon planirane dužine rasprave, kako bi se omogućilo adekvatno vrijeme za pripremu lokacije unaprijed i za čišćenje prostorija, kao i za diskusiju ili računalnu obradu nakon rasprave.

- **Ozvučenje:** vodite računa o ispravnosti sustava ozvučenja i o tomu da mikrofoni budu na raspolaganju publici, kada se netko želi obratiti: pokretni je mikrofoni koristan, ako su fiksni mikrofoni na raspolaganju samo predsjedatelju i sudionicima panel-diskusije.
- **Pločice sa imenima/raspored sjedenja:** osoblje treba pripremiti pločice s imenima za sve pozvane stručnjake, kao i članove povjerenstva, s naznačenim imenima i funkcijom (ili sponzorskom organizacijom) i voditi računa o rasporedu sjedenja, i poštovanju toga rasporeda.
- **Platforma/panel-diskusija:** sudionici panel-diskusije trebaju sjediti licem okrenuti publici. Važno je da mjesto određeno za govornike bude podignuto, kako bi publika i predstavnici medija mogli govornike jasno vidjeti.
- **Mediji:** Osiguranje prostora za medije (i njihovu opremu) je potrebno kako bi se jamčila medijska pokrivenost i obezbijedio dodatni set za snimanje javne rasprave.
- **Izvjestitelj:** Osigurati jedno mjesto za sudionike panel-diskusije i članove povjerenstva kako bi izvjestitelj mogao čuti izlaganja, kao i pitanja koja postavljaju članovi povjerenstva i građani nakon izlaganja.
- **Mehanizmi za snimanje rasprave:** Službeni prijepis tijeka rasprave je neophodan ako povjerenstvo koje organizira raspravu uistinu misli uvrstiti doprinos javnosti u prijedlog zakona. Potrebno je provjeriti prije početka rasprave da li oprema za snimanje funkcionira, kako se ne bi propustio nijedan dio rasprave niti prekidao njegov tijek nakon početka.
- **Osvježenje:** Ovisno o dužini rasprave, osvježenje se treba servirati i građanima i govornicima. Osvježenje mogu osigurati dostavljači

hrane i pića u tijeku postupka ili na stankama, na određenom mjestu. Potrebno je voditi računa o tomu da posluga i dostavljači hrane ne ometaju tijek rasprave.

- **Prostor za materijal:** Vjerojatno će biti puno informativnog materijala na raspolaganju građanima, osim samog dnevnog reda. Potrebno je odvojiti prostor ili stol za materijale i osigurati dovoljan broj preslika i odrediti osobu koja će biti zadužena za pravljenje preslika ili pronalaženje novih izvora informacija, ako je to potrebno.
- **Uredski materijal/olovke:** Ovisno o utvrđenom sustavu za obraćanje sudionika rasprave, potrebno je osigurati olovke i obrasce za prijavu izlaganja tijekom rasprave. Isti materijal se treba osigurati i sudionicima panel-diskusije i članovima povjerenstva, kako bi pravili zabilješke. Dodatne količine papira mogu biti korisne za označavanje ili u slučaju potrebe za ispisivanjem dodatnih pločica sa imenima sudionika.
- **Usluge prevođenja:** Kada predstavnici međunarodnih organizacija nazoče na raspravi, važno je osigurati prijevod na strane jezike, i obratno. Potrebno je voditi računa prije početka rasprave da oprema funkcionira i da se osigura prostor za prevoditelje.
- **Sigurnost:** U slučaju "osjetljivih" tema, kada se očekuje brojna publika, posebna se pozornost mora posvetiti sigurnosti. S obzirom da se većina rasprava održava u prostorijama parlamenta, potrebno je unaprijed obavijestiti djelatnike službe sigurnosti i građane upoznati sa procedurom ulaska u zgradu.

Kontrolna lista za mjesto održavanja rasprave:

- ✓ Prostor rezerviran i na raspolaganju
- ✓ Sistem ozvučenja funkcionira
- ✓ Provjera grijanja/hlađenja prostora
- ✓ Pločice sa imenima postavljene i određen raspored sjedenja
- ✓ Osigurani materijali i dokumenti
- ✓ Predstavnici medija smješteni
- ✓ Postavljene govornice/paneli
- ✓ Sistemi za snimanje postavljeni
- ✓ Osvježenje posluženo
- ✓ Služba sigurnosti obaviještena/organizirana
- ✓ Osiguran uredski materijal
- ✓ Osigurane usluge prevodioca

- **Grijni/rashladni uređaji:** Ovisno o vremenskim uvjetima i vremenu održavanja javne rasprave, koordinatori trebaju uzeti u obzir i potrebu za zagrijavanjem, odnosno rashlađivanjem prostorije, posebno ako će rasprava trajati nekoliko sati. Ako grijanje nije zadovoljavajuće, nazočni mogu postati nezadovoljni, što opet može povećati napetost.

Osvježenja:

Osvježenje bilo koje vrste (sok, kava, čaj, voda) treba se sudionicima osigurati u tijeku javne rasprave, a posebno u tijeku stanki. Ako rasprava traje duže, možda je tada potrebno osigurati i hranu, ili nazočne obavijestiti o najbližem restoranu i planirati dovoljno dugu stanku. Ako se hrana dostavlja, organizatori moraju znati koliko će sudionika doći, iako je to vrlo teško kad je rasprava otvorena za javnost.

Prijevoz:

Prijevoz stručnih svjedoka koji dolaze na raspravu mora se ugovoriti unaprijed i, ako je to potrebno, rezervirati im smještaj. Svi računi se moraju čuvati kako bi se troškovi uklapali u smjernice za financijski plan rasprave.

PREPORUKA 7: Proračun

Rad na proračunu oduzima puno vremena i ponekad je frustrirajući. Čak i u zemljama sa jakom tradicijom održavanja javnih rasprava, kao što je to Kanada, teško je uvrstiti komponentu javne rasprave u godišnji proračun parlamenta, s obzirom da tajnici povjerenstva nisu sigurni koliko će se rasprava održati u tijeku godine, gdje će se održati, tko će biti pozvan i koliko je sredstava dovoljno za troškove prijevoza i smještaja.

Trenutačno, međunarodna zajednica pomaže Bosni i Hercegovini u organiziranju javnih rasprava, što neće uvijek biti slučaj. Ako se očekuje da javne rasprave ostanu bitna sastavnica procedure donošenja zakona, sredstva se trebaju odrediti u tu svrhu u godišnjem proračunu parlamenta. Troškovi javne rasprave su evidentni, s tim da se glavna odluka odnosi na potrebu isplate nadoknade za putne i troškove smještaja stručnjaka. Drugi troškovi obuhvataju: tiskanje materijala, javna i obavještenja za medije, osvježenje,

prijevoz i smještaj zastupnika i delegata do mjesta održavanja javne rasprave, ukoliko je izvan zgrade parlamenta i uredski materijal.

Sve dok se sredstva ne odvoje u proračunu za parlament za javne rasprave, osoblje Parlamentarne skupštine se treba oslanjati na planiranje, proračun i stvarne troškove prethodnih rasprava, kako bi utvrdili realne proračunske smjernice za buduće javne rasprave. Tim se proračunom također treba uzeti u obzir i navesti iznos financijske i materijalne pomoći koju pružaju donatorske ili međunarodne organizacije.

X. PLANIRANJE DNEVNOG REDA

Na dan rasprave dnevni red predstavlja dokument na koji će sudionici stalno obraćati pozornost. Stoga je bitno da on sadrži što je više moguće korisnih informacija i da informacije budu točne. (Potrebno je dnevni red pregledati dan prije održavanja rasprave, kako bi se unijele promjene u imenima govornika ili vremenu, s tim što je potrebno ipak ograditi se od eventualnih izmjena u tijeku rada). Dnevni red daje strukturu tijeka rasprave, vremenski okvir, predstavlja predsjedatelja, govornike i druge aktere i sudionicima daje kraći sažetak prijedloga koji će ponijeti sa sobom. Dnevni se red sastoji od nekoliko ključnih sastavnica.

- **Naziv:** Naziv rasprave treba biti isti kao i naziv koji je upotrijebljen u tijeku informativne kampanje i potrebno je njime ukazati na predmet prijedloga zakona.
- **Nadnevak/vrijeme/lokacija:** Navesti nadnevak, sat i lokaciju na kojoj će se javne rasprave održati, za informaciju (za lakšu i buduću) građana i medija.
- **Svrha:** U nekoliko rečenica opisati svrhu održavanja javne rasprave i što se raspravom nastoji ostvariti.
- **Osnovne informacije:** U tom slučaju, osnovne se informacije odnose na javnu raspravu, uključujući i kraći sažetak nacrtu prijedloga, cilj rasprave (uključujući i ciljeve i željeni ishod) i kako je tijek rasprave organiziran.
- **Popis članova povjerenstva/zastupnika i delegata:** Detaljno navesti sve članove povjerenstva koji su uključeni u istraživanje i razmatranje

prijedloga zakona. Također, navesti i imena i funkcije onih koji su pomogli pri organizaciji rasprave.

- ***Popis međunarodnih organizacija:*** Navesti sve međunarodne organizacije koje su pozvane na raspravu, bilo da svjedoče, ili samo kao promatrači, kao i one koje su povjerenstvu pomogle financijski i/ili putem konzultantskih usluga.
- ***Uvodne napomene:*** Navesti ime predsjedatelja i vremenski okvir.
- ***Govornici/prezentacije:*** Navesti imena svih govornika (ime, funkcija i organizacija) i vrijeme planirano za svaku prezentaciju i, ako je moguće, temu prezentacije.
- ***Vrijeme planirano za pitanja:*** Naznačite vrijeme kada će članovi povjerenstva, kao i građani moći postavljati pitanja, i dužinu vremena (koliko minuta za svako pitanje).
- ***Planirane stanke:*** U dnevni je red potrebno unijeti početak i kraj stanki, kako bi sudionici planirali dolaske i odlaske sa rasprave.
- ***Završne napomene:*** Otiskati ime predsjedatelja i navesti da će u okviru završenih napomena biti objašnjen i plan djelovanja nakon rasprave.
- ***Kontakt informacije:*** Navesti ime, broj i adresu kontakt osobe kojoj se mogu dostaviti svi upiti nakon rasprave. Navesti i e-mail adresu i web stranicu Parlamenta.

XI. ULOGA PREDSJEDATELJA

Učinkovit i ubjedljiv predsjedatelj jako je bitan za uspjeh javne rasprave, s obzirom da njegova uloga nije samo da vodi računa o tijeku procesa i pravodobnosti nego i o uvjetima za rad sudionika te da uvjeri sudionike da se njihova motrišta i pespektive uvažavaju kao bitni.

U idealnoj situaciji postoje i predsjedatelj i moderator. Na taj se način predsjedatelj može fokusirati na održavanje reda, dok se moderator koncentrira na neovisne stručne suradnike i vodi računa o tomu da se drže teme, planiranog vremena i da poštuju pravilnik rasprave. Međutim, obično su uloge predsjedatelja i moderatora kombinirane i date su jednoj osobi koja je nadležna istodobno za više stvari:

Javne rasprave

Priručnik

Predsjedatelj je nadležan za sljedeće:

Prije rasprave:

- Odobrenje i tiskanje dnevnoga reda (ili delegiranje te zadaće)
- Vođenje računa o svedocima, kao i o njihovom informiranju o tijeku rasprave
- Doček građana registriranih za sudjelovanje i osiguranje pozitivnoga ozračja
- Održavanje kontakta s medijima i rezerviranje vremena za intervju

U tijeku rasprave:

- Uvod u raspravu i predstavljanje vremenskog okvira
- Predstavljanje pravila rasprave
- Predstavljanje govornika/svjedoka
- Vođenje računa o vremenskom okviru i tijeku rasprave, kako se ne bi skrenulo s teme
- Planiranje tijeka sjednice i vođenje računa o tomu da se svi govornici drže teme
- Postupanje u slučaju neprikladnih upadica i prekida, kao i rješavanje sporova
- Davanje riječi sudionicima i ponavljanje pitanja, ako je potrebno
- Nastavak sjednice nakon stanke.

Zatvaranje sjednice:

- Sumiranje rezultata rasprave i predstavljanje budućeg plana aktivnosti
- Davanje završnih napomena
- Odgovaranje na pitanja i primanje pritužaba nakon rasprave
- Susret s predstavnicima medija glede davanja službenih izjava i komentara

PREPORUKA 8: Izrada Pravilnika za rasprave

Za sada ne postoji standardni protokol za provedbu javnih rasprava u Bosni i Hercegovini. To omogućava predsjedatelju da utvrdi i provodi smjernice koje su specifično izrađene za svaku javnu raspravu. Međutim, izradom standardnog Pravilnika za javne rasprave, „dao bi se veći legitimitet postupku (u smislu

institucionaliziranja procesa javnih rasprava) i predsjedatelj bi se mogao koncentrirati na bitna pitanja. Osim toga, time bi se osigurala konzistentnost ponašanja, dok bi svi budući predsjedatelji poštovali iste smjernice. Na kraju, javnost bi znala što može očekivati od svake javne rasprave, u smislu uglednosti i načina organiziranja.

Proces izrade Pravilnika za za javne rasprave treba obuhvatiti detaljnu raščlambu sažetaka dosadašnjih javnih rasprava te utvrditi pravila koja su bila dobra i koja se više ne preporučuju i koja se pitanja, odnosno problemi, konstantno javljaju u tijeku rasprave. Dalja se raščlamba pravila treba uraditi u tijeku primjene, kako bi se vidjelo da li je učinkovit i kako ga može poboljšati.

Idealno bi bilo da se ta pravila uvrste u zvanične poslovničke o radu oba Doma Parlamentarne skupštine BiH. Međutim, kako je proces izmjene Poslovnika dug, privremena pravila za javne rasprave bi se mogla donijeti u vidu protokola odlukom Kolegija Doma. S obzirom na praksu održavanja zajedničkih rasprava pred povjerenstvima oba Doma i usklađivanja konačnog teksta zakona, tekst takvog protokola bi trebao biti jednak za oba Doma. Povjerenstva bi mogla usvojiti takva privremena pravila. Međutim, da bi se osigurala opća dosljednost, bilo bi učinkovitije ukoliko se organiziranje i održavanje javne rasprave regulira Poslovnikom o radu.

XII. PROCEDURE NAKON RASPRAVE

Završetak javne rasprave nije kraj procesa javne rasprave. Ustvari, upravo pozornost, koja se posvećuje razdoblju nakon rasprave, može odrediti ono što će se dogoditi sa komentarima i sugestijama građanstva iznesenim u tijeku rasprave i da li će oni utjecati na formu i sadržaj datog prijedloga zakona. Stoga, iako će dinamika i interesovanje bez sumnje opasti nakon rasprave, vrlo je važno da postoje mehanizmi za praćenje aktivnosti nakon rasprave.

Nakon rasprave, osoblje bi trebalo:

- ✓ Napisati i poslati zahvalnice svjedocima
- ✓ Izraditi kraći sažetak tijeka javne rasprave i dostaviti ga medijima za objavljivanje u novinama ili u dnevnicima narednog dana.
- ✓ Voditi računa o svim detaljima logistike, uključujući i plaćanje dostave hrane i pića, troškova transporta i smještaja svjedoka, kao i lokacije, ako je potrebno.
- ✓ Preslušati i pažljivo pregledati transkript tijeka rasprave.

Angažiranje civilnog društva: Razdoblje nakon rasprave

Razdoblje nakon rasprave predstavlja drugu fazu u kojoj akteri civilnog društva mogu aktivno sudjelovati, tako što će građane informirati i na parlament vršiti pritisak da provede prijedloge iz plana aktivnosti za razdoblje nakon rasprave.

Najučinkovitiji način na koji je moguće osigurati da će parlament održati obećanje da će uzeti u obzir stavove javnosti je sljedeći:

- Održavati kontakte s medijima kako bi mediji mogli periodično objavljivati informacije u svezi s planom aktivnosti parlamenta nakon rasprave.
- Povremeno održavati kontakte sa zastupnicima i delegatima koji su prema vašim stavovima pokazali blagonaklonost - tražiti nove informacije i izvješće o napretku, kako biste bili uvijek upoznati s aktivnostima parlamenta (ili nepostojanjem aktivnosti) glede donošenja zakona.
- Izraditi i objaviti vlastito izvješće o promicanju rada parlamenta i objaviti ga.
- Održavati izravne kontakte sa drugim organizacijama koje su zainteresirane za javne rasprave zbog praćenja u drugim regijama i putem dostupnih kanala.
- Ako vaša organizacija smatra da je to poželjno ili neophodno, organizirajte javni zbor/diskusiju na istu temu i razgovarajte o vladinim aktivnostima i evidentirajte još jednom podršku javnosti ili suprotstavljanje prijedlogu zakona.

- ✓ Proučiti sve pisane materijale koje su u tijeku rasprave dostavili članovi povjerenstva, stručnjaci, ili građani, među njima i amandmane, izjave, mišljenja ili sugestije za poboljšanje.

- ✓ Pregledati sva pitanja i komentare koje dostave predstavnici javnosti bilo prije ili nakon očitovanja da bi se ocijenilo što javnost najviše zanima i za kojim informacijama tragaju.

- ✓ Naglasiti sugerirane amandmane na prijedlog zakona, bilo u pisanoj formi, ili u transkriptu tijeka rasprave i kategorizirati ih kao tehničke (lingvističke ili gramatičke promjene, dopune ili brisanje) ili kao suštinske (izmjene suštine sadržaja prijedloga zakona).

- ✓ Napisati sažetak svih izlaganja svjedoka/iskaza za članove povjerenstva.

- ✓ Ažurirati web stranicu Parlamentarne skupštine BiH na kojoj će se objaviti sažetak tijeka rasprave, predloženi plan aktivnosti, zaključci, popis govornika i prezentacija, postignuti ciljevi; izvješće povjerenstva o raspravi; omogućiti građanstvu da dostave nove sugestije, preporuke i komentare glede vođenja postupka rasprave i na web stranici objaviti nove informacije o statusu prijedloga zakona.

Pravilan odabir vremena je sve!

Da bi se održali kredibilitet i red, važno je da javne rasprave **počnu i da se završe na vrijeme!**

Također, najteža zadaća predsjedatelja je da vodi računa o tomu da neovisni stručni suradnici, sudionici koji daju komentare i koji postavljaju pitanja **poštuju vrijeme.**

To podrazumijeva i **vođenje računa o vremenu tijekom stanke** i trajanje stanke ne smije biti duže od planiranog.

Poštovanje vremenskih rokova je najlakši način **strukturiranja očitovanja sudionika i održavanja reda.**

Svi (javnost, svjedoci, delegati i zastupnici) imaju puno posla i većina će uklopiti javnu raspravu u vremenu između druge dvije obveze. Ako se vrijeme ne poštuje, sudionici **mogu otići ranije i time prekinuti tijek postupka ili dovesti u pitanje profesionalizam organizatora ili javnu raspravu, uopće.**

Stoga, kada se smatra opravdanim, pozvati učesnike na početku ili tokom rasprave, da usmeno iznesu glavnu temu rasprave, te da prilože ili u pismenoj formi predaju svoje komentare ili prijedloge, nakon rasprave.

- ✓ Često provjeravati e-mail i bilježiti sve dodatne komentare i sugestije građanstva.

Predsjedatelj bi trebao:

- ✓ Sazvati sastanak članova povjerenstva glede pregleda iskaza datih na raspravi; predsjedatelj, tajnik i izvjestitelj bi trebali zatim uraditi izvješće sa preporukama na temelju izlaganja građana i članova povjerenstva, kao i naputaka i sugestija sudionika panel-diskusije.
- ✓ Dostaviti izvješće povjerenstvu na prihvaćanje i uvrstiti sve nove sugestije članova povjerenstva.
- ✓ Dostaviti izvješće predsjedatelju Doma za dalju distribuciju kolegiju i glavnim povjerenstvima Doma.

Napomena: Kontrolna lista koja slijedi u daljnjem tekstu služi kao opća preporuka te se ne bi se trebala smatrati listom nabrojanih zahtjeva koji se moraju ispuniti. Obzirom na trenutačno ograničene resurse PS BiH, osoblje povjerenstava, kao i predsjedatelj, mogu prema osobnom shvaćanju mijenjati smjernice sukladno zahtjevima i resursima koji su na raspolaganju parlamentu.

Javne rasprave

Priručnik

✓	Rok	KONTROLNI POPIS ZA JAVNU RASPRAVU: Pripreme prije rasprave
		PREDSJEDATELJ:
	14 dana prije	Tajnik: piše izvješće za javnu raspravu, priprema argumente za i protiv prijedloga zakona
	14 dana prije	Vrši pregled izvješća dostavljenog od tajnika te saziva sastanak komisije
	14 dana	Sa povjerenstvom razgovara o svrsi, cilju i formatu
	12-14 dana	Izrada i odobravanje dnevnog reda
	10 dana	Izrada Pravilnika za javne rasprave (Protokol)
		IZABIRANJE SVJEDOKA:
	14 dana	Izbor svjedoka/zamjenskih svjedoka u tijeku rasprave na povjerenstvu
	12-14 dana	Izrada pozivnica i određivanje vremena
	12-14 dana	Utvrđivanje pitanja za svjedoke
	12 dana	Slanje pozivnica
	7 dana	Potvrđivanje dolaska stručnjaka i kontaktiranje sa zamjenskih stručnjaka, ako je potrebno
	1-2 dana	Kontaktiranje svjedoka telefonom kao podsjetnik
		INFORMATIVNA KAMPANJA:
	14 dana	Kreiranje naziva/slogana za raspravu
	14 dana	Sastavljanje liste medija
	12-14 dana	Priprema javnog obavještenja
	12-14 dana	Izrada prijedloga dnevnog reda; dostavljanje prijedloga predsjedatelju
	12 dana	Interna distribucija obavjesti
	12 dana	Stvaranje web stranice; e-mail adrese; elektronskog obrasca za pitanja
	10-14 dana	Objavljivanje prve obavijesti
	8-12 dana	Slanje obavijesti zainteresiranim grupama
	8-10 dana	Izrada obavijesti za medije, dostavljanje izjave predsjedatelju
	4-6 dana	Slanje obavijesti medijima
	2-4 dana	Sastavljanje materijala za medije
	2 dana	Objedinjavanje pisanih prezentacija i dostavljenih pitanja građana, i distribucija članovima povjerenstva
	1-2 dana	Slanje druge obavijesti za medije, te drugo objavljivanje
		MJESTO ODRŽAVANJA/LOGISTIKA:
	12-14 dana	Utvrđivanje nadnevka, vremena i lokacije rasprave
	7-10 dana	Rezervacija prostorija
	7-10 dana	Kontaktiranje službi sigurnosti, snimanja i prevođenja
	7 dana	Rezervacija hotelskih soba i prijevoz svjedoka, ako je potrebno
	5 dana	Rezervacija usluga obroka i osvježnja
	2-3 dana	Potvrda rezervacija prostorija, usluga i smještaja

Javne rasprave

Priručnik

✓	Rok	KONTROLNI POPIS ZA JAVNU RASPRAVU: Dan rasprave
		TIM ZA LOGISTIKU
	Prije rasprave	Ured za odnose s javnošću: osigurava prostor za medije
		Ured za odnose s javnošću: osigurava materijal za medije
		Osoblje: ugovara usluge prevođenja/ prijepisa
		Pomoćnik: postavlja pločice s imenima; osigurava uredski materijal, informativni materijal
		Pomoćnik: dostavlja tiskani materijal (dnevni red, nacrt zakona, itd.)
		Pomoćnik: vodi računa da svaki govornik ima vodu za piće pred sobom
		Pomoćnik: građane i stručnjake prati do njihovih mjesta
		Tajnik: predsjedatelju osigurava zabilješke za raspravu, informacije
	U tijeku rasprave	Pomoćnik: vrši preslik dodatnog materijala, prema potrebi
		Osoblje: osigurava osvježenje u tijeku stanke
	Poslije rasprave	Ured za odnose s javnošću: omogućava kontakte s medijima i predsjedateljem
		Osoblje: pomaže prilikom zatvaranja prostora
		PROSTORIJE: KOORDINATOR ZA LOGISTIKU
	Prije rasprave	Vodi računa o sustavu ozvučenja
		Provjerava grijanje/hlađenje i osvjtljenje
		Organizira raspored sjedenja, za vrijeme održavanja panel-diskusije, govornicu za stručnjake
		Organizira osiguranje
	U tijeku rasprave	Nadgleda prostorije i prilagođava iste prema potrebama
	Poslije rasprave	Vodi računa o održavanju čistoće
		Provjerava da li su prostorije ostavljene u redu nakon rasprave
		PREDSEDJATELJ:
	Prije rasprave	Pozdravlja stručnjake; upoznaje ih sa procedurom i protokolom
		Održava vezu sa medijima; dogovara intervju, tiskovne konferenciju
		Obazriv je prema okruženju, da bi se spriječili konflikti
	U tijeku rasprave	Otvara raspravu, uvodi temu, objašnjava temu i dnevni red
		Predstavlja pravila za vođenje rasprave ili protokol, uključujući i planirano vrijeme
		Razmatra i dodatna logistička pitanja (toalet, osvježenje, stanke)
		Predstavlja govornike, članove povjerenstva
		Predstavlja govornike i vodi računa o vremenu
		Identificira pitanja, ponavlja pitanja prema potrebi
		Vodi računa o redu; rješava ometanje rasprave prema potrebi
		Zatvara raspravu; daje kratak pregled; objašnjava plan aktivnosti
	Nakon	Prima komentare, pritužbe nakon rasprave
	Nakon	Susreti sa medijima; intervjui ili konferencije za tisak

Javne rasprave

Priručnik

✓	Rok	KONTROLNI POPIS ZA JAVNU RASPRAVU: Faza nakon javne rasprave
		INFORMATIVNA KAMPANJA:
	1 dan poslije	Šalje se medijima izjava za novinare skupa sa planom aktivnosti i sažetkom javne rasprave
	1 dan poslije	Objavljivanje kratkog sažetka u novinama, zajedno sa predloženim budućim aktivnostima
	U kontinuitetu	Redovito ažuriranje web stranica u pogledu statusa prijedloga zakona
	U kontinuitetu	Ured za odnose s javnošću: odgovori na pitanja medija, zahtjevi za intervju
		OSOBLJE POVJERENSTVA:
	Jedan dan	Piše obavjest za novinare, sažetak, plan aktivnosti za medije
	1-2 dana	Šalje pisma zahvale svjedocima koji su sudjelovali na raspravi
	1-2 dana	Rješavanja obaveze plaćanja: svjedoci, lokacija, piće i hrana
	2-4 dana	Pozorno razmatra transkript sa rasprave
	2-4 dana	Raščlanjuje dostavljena pitanja, amandmane, sugestije
	3-5 dana	Piše sažetak sadržaja prezentacija svih svjedoka
	U kontinuitetu	Provjerava e-mail za dodatne preporuke
		PREDSJEDATELJ:
	4-7 dana	Sastaje se sa tajnikom, izjaviteljem i razgovaraju o nacrtu izvješća
	7-8 dana	Distribuiraju izvješće članovima povjerenstva; dodaje komentare
	10-15 dana	Završava izvješće i dostavlja ga predsjedatelju Doma
		ČLANOVI POVJERENSTVA:
	3-5 dana	Pregledaju amandmane i vrše kategorizaciju u tijeku sastanka
	8-9 dana	Dostavljaju promjene, komentare, preporuke za izvješće
		CIVILNO DRUŠTVO:
	U kontinuitetu	Održava veze sa medijima da bi se objavile aktuelne informacije o aktivnostima
	U kontinuitetu	Održavaju kontakt sa zastupnicima i delegatima sa kojima imaju dobru suradnju, kako bi uvijek bili informirani o događajima
	U kontinuitetu	Pišu i objavljuju vlastito izvješće o napretku rada vlade
	U kontinuitetu	Održavaju kontakt sa drugim organizacijama
	U kontinuitetu	Ako je poželjno, organiziraju vlastiti javni zbor

Javne rasprave

Priručnik

¹Zakonodavni postupak opisan u ovom Priručniku, kao i druge reference na proceduru pred Parlamentarnom skupštinom koje su sadržane u tekstu, baziraju se na Poslovniku o radu koji je donio Zastupnički dom 16. siječnja 2006. godine i Poslovniku o radu Doma naroda od 31. siječnja 2006. godine, koji su objavljeni u Službenom glasniku BiH, broj 33/06, iz svibnja 2006. Novi poslovници o radu su doneseni nakon prolongiranog procesa revidiranja. Ustvari, Zastupnički dom je donio novi Poslovnik o radu već u srpnju 2005. godine i čekao je do prosinca iste godine na drugi Dom da usvoji amandmane na svoj Poslovnik o radu. Bilo je potrebno donijeti nekoliko amandmana kako bi se uskladila novi Poslovnici o radu.

Iako je Poslovnik o radu donesen u siječnju 2006. godine trebao stupiti na snagu 8 dana nakon nadnevkavanja, u svibnju 2006. godine su oba Doma odlučila izmijeniti nove poslovнике o radu kako bi odgodili njegovu primjenu do novog saziva Parlamentarne skupštine nakon izbora u lipovnju 2006. godine. Ti su najnoviji amandmani objavljeni u Službenom glasniku BiH, broj 41/06.

Ovaj Priručnik izrađen je zahvaljujući podršci Agencije za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država (USAID), Misija u BiH, sukladno odredbama granta broj 168-A-00-05-00002. Stavovi izneseni u ovome Priručniku pripadaju autoru, i ne predstavljaju nužno stavove USAID-a.

Javne rasprave

Priručnik

GLAVNI IZVORI

Ovaj Priručnik temelji se na dva glavna izvora:

Centar za građansko obrazovanje i Nacionalni demokratski institut. *A Guide to Organizing Public Forums. (Vodič za organiziranje javnih foruma)* 2004.

Nacionalni demokratski institut i Inicijativa OSCE-a za podršku Skupštini, *Assembly of Kosovo Public Hearing Manual. (Priručnik za javne rasprave na Skupštini Kosova)* Priština, 2004.

RAZMATRANI I CITIRANI POSLOVNICI

Dom naroda

Članak 26. "Ustavno-pravno povjerenstvo." , *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Članak 34. "Ovlasti povjerenstva." , *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Članak 96. "Predlagač zakona - član ili povjerenstvo Doma." , *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Članak 104. "Postupak pred povjerenstvom", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Članak 108. "Proširena debata" , *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Zastupnički dom

Članak 37. "Metoda rada povjerenstva" , *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Članak 99. "Ovlašteni predlagač" , *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Članak 102. "Procedura pred Ustavno-pravnim povjerenstvom i nadležnim povjerenstvom - Prva faza" , *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Javne rasprave

Priručnik

Članak 109. "Podnošenje amandmana", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Članak 110. "Procedura sa nadležnom povjerenstvom", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Članak 113. "Izvjestitelj nadležnoga povjerenstva", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Članak 114. "Javna rasprava", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Članak 115. "Mišljenja sudionika u javnoj raspravi", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Članak 118. "Amandmani u plenarnoj fazi", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Članak 123. "Usklađivanje", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

Članak 134. "Javna rasprava", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. svibnja 2006.

KONSULTIRANI RADOVI

Adams, Brian. "Public Meetings and the Democratic Process." *Public Administration Review*. 64 (1): 2004.

Aydelotte, James, Jessica Miller and Lawrence C. Walters. "Putting More Public in Policy Analysis." *Public Administration Review*. 60 (4): 2000.

Beierle, Thomas C. *Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals*. Resources for the Future: Washington, D.C., 1998.

Carey, Kelley D. *Hearing the Public Voice: Involving the community in school planning*. Learning by Design: A School Leader's Guide to Architectural Services: 2001. <http://www.asbj.com/lbd/2001/inprint/public.html>.

Konsultantska grupa za korporativno i javno upravljanje. *The Parliamentary Assembly of BiH: A brief review of the needs for assistance*. (Parlamentarna skupština BiH: Kratak pregled potreba za pomoći), Sarajevo, 2006.

Konzorcij za demokraciju kroz razmatranje. "The Deliberative Agency: Opportunities to Deepen Public Participation." *Deliberative Democracy Consortium Discussion Paper*. (Agencija za parlamentarno razmatranje: "Šanse za produbljivanje učešća javnosti" Referat Konzorcija za demokraciju kroz razmatranje) (2004.)

Fiorino, Daniel J. "Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms." *Science, Technology, & Human Values* 15 (2): 1990.

Global Rights. *Legislative Advocacy Resource Guide: Promoting Human Rights in Bosnia and Herzegovina*. (Resursni vodič za zakonodavno zagovaranje: Promoviranje ljudskih prava u Bosni i Hercegovini), 2005.

ICVA i CRS. "NGO-Parliament dialogue through 'Public Hearing'". (Dijalog NVO - Parlament preko 'javne rasprave'), oktobar 2005.

Karpowitz, Christopher F. *Public Hearings and the Dynamics of Deliberative Democracy: A Case Study*. Paper presented at Midwest Political Science Association conference, Chicago, IL, April 3-6, 2003. (Javne rasprave i dinamika demokracije putem raspravljanja. Studija slučaja. Referat je prezentiran na konferenciji Udruženja politikologa Srednjeg Zapada, Čikago, Illinois, 3.-6. april 2003.

Lukensmeyer, Caroline J. and Steven Brigham. "Taking Democracy to Scale: Creating a Town Hall Meeting for the Twenty-First Century." *National Civic Review*. 91 (4): 2002.

Lukensmeyer, Caroline J. and Steven Brigham. "Taking Democracy to Scale: Large Scale Interventions - for Citizens." *The Journal of Applied Behavioral Science*. 41 (1): 2005.

McComas, Katherine A. and Clifford W. Scherer. "Reassessing Public Meetings as Participation in Risk Management Decisions." *Risk: Health, Safety and Environment*. 347: (1998).

Meinig, Bob. *Public Hearings: When and How to Hold Them*. 1998.
<http://mrsc.org/focuspub/hearings.aspx>.

J a v n e r a s p r a v e

Priručnik

National Democratic Institute. *The Role and Practice of Legislative Hearings in Democracies: Examples from Germany and the United States*. Presentations in Shanghai and Beijing, China: November 28 - December 6, 2000.

OSCE and UNDP, "Organizing of Parliamentary Committee Hearings." Seminar in Belgrade, 17 May 2006.

Silveira, Kevin, Ron Shaffer and Chris Behr. "A Summary of Citizen Participation Methods for the Development Project in Oconto, Wisconsin." Centre for *Community Economic Development Staff Paper*. 93 (1): 1993.