

Јавне расправе

Приручник

Приручник је прије свега намијењен парламенту, конкретније члановима комисија, особљу и другим службеницима парламента. Приручник је, такође, намијењен и грађанском друштву, посебно организованим групама, као што су невладине организације. Иако је процедура доношења закона описана у овом Приручнику, уједно и процедура Парламентарне скупштине БиХ (државног парламента), Приручник би се, као и већина препорука, подједнако могао да односи и на ентитетске парламенте, и могао би да буде коришћен као смјерница за ток расправа на нижим нивоима власти.

Приручник је написала Кристин ван дер Леест, у сарадњи са Доином Гимичи, руководиоцем пројекта, који се у Босни и Херцеговини спроводи у склопу програма Мисије ОЕБС-а у БиХ за јачање законодавне власти (ЛСП), којег финансира УСАИД. Приручник за јавну расправу пред комисијама Скупштине Косова (којег су заједнички израдили Национални демократски институт (НДИ) и Иницијатива ОЕБС-а за подршку Скупштини) био је основни извор података, заједно са Водичем за организовање јавних трибина (у заједничкој изради НДИ-ја и Центра за грађанско образовање (ЦЦЕ) Пакистан).

Јавне расправе

Приручник

Јавне расправе

Приручник

САДРЖАЈ

I дио: Теорија и пракса

I	Шта је јавна расправа?	4
а)	Шта, зашто, ко, када, гдје	4
б)	Структура приручника	5
II	Теорије о учешћу јавности	8
III	Предности јавних расправа	12
IV	Јавне расправе у БиХ	15
а)	Законодавна процедура	15
б)	Пословник о раду	19

II дио: Комисијска фаза

V	Процјена потребе за јавним расправама	24
VI	Избор свједока: процес одабира	29
VII	Припрема тима за логистику	35
VIII	Спровођење ефикасне информативне кампање	38
а)	Информативна кампања	38
б)	Информативни материјали	41

III дио: Припрема јавне расправе

IX	Логистика	44
X	Планирање дневног реда	48
XI	Улога предсједавајућег	50
XII	Процедуре након расправе	52

І ДИО: ТЕОРИЈА И ПРАКСА

ШТА је јавна расправа?

У суштини, јавна расправа је механизам путем којег парламентарне комисије долазе до података, стручних мишљења и алтернативних ставова у вези са предложеним законом. Користи се у сврху информисања посланика и делегата, те представника извршне власти и јавности уопште о евентуалним импликацијама закона, представљања могућих начина побољшања приједлога закона.

ЗАШТО се одржава јавна расправа?

Основна сврха јавне расправе је да се пружи, добију и размијене подаци између парламентарца, стручњака и јавности, у нади да ће се доћи до ваљаног и ефикаснијег закона.

КО одржава јавне расправе?

Парламентарна комисија, којој је достављен приједлог закона на даљње истраживање, одлучује о томе да ли ће одржати јавну расправу зависно од предмета приједлога закона и пажљивог разматрања евентуалних предности и недостатака. Према Пословнику о раду Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ, Уставноправна комисија је обавезна да одржи јавну расправу кад год разматра било које амандмане на Устав БиХ. Такође је могуће одржати расправу пред заједничким комисијама.

КАДА се одржава јавна расправа?

Уопштено, вријеме одржавања јавне расправе одређује се одредбама Пословника о раду парламента (то јесте, након што је Дом приједлог закона доставио одговарајућој комисији на даљњу анализу, у складу са Пословницима о раду оба дома). Међутим, у БиХ не постоји законска обавеза за одржавање јавне расправе у било којој фази законодавне процедуре. Комисија може одлучити да одржи јавну расправу када нема довољно података, који су јој потребни за доношење одлуке о достављеном приједлогу закона; када предмет закона може да утиче на широки круг заинтересованих страна; када чланови комисије то захтијевају; или да се процјени мишљење јавности о одређеном приједлогу закона.

ГДЈЕ се одржава јавна расправа?

Јавне расправе, које организују комисије, обично се одржавају у згради парламента, иако се у изузетним околностима могу одржати и на неком другом мјесту.

Јавне расправе

Приручник

Структура Приручника:

Структура Приручника је једноставна: Приручник обухвата детаљан опис предности и, евентуално недостатака јавних расправа, законодавну процедуру, кључне компоненте расправе; и начин организовања расправе, да би се предности поступка свеле на оптималну мјеру, и за парламент и за грађане.

Приручник је намијењен двјема категоријама:

- а) парламенту, конкретно, члановима комисија и особљу,
- б) актерима грађанског друштва, посебно организованим групама, као што су невладине организације.

Што се тиче парламента, у Приручнику су дате смјернице у којима се описује сваки корак организовања и спровођења јавних расправа, укључујући и парламентарно давање оцјене адекватности расправа. Што се тиче грађана, посебно грађанских организација, у Приручнику су дате сугестије за отварање процеса јавних расправа, те тиме и законодавне процедуре према јавности, а настоји се показати да је учешће и могуће и продуктивно.

Затамњени уоквирени дио текста: У затамњеном дијелу текста сумирају се информације, наглашавају се важни подаци или појмови, и дају смјернице о томе како активно укључити грађанско друштво у процес јавних расправа.

Тачке (•): Тачке су стављење испред текста сваки пут кад је потребно истаћи одређене информације, означити листе и дефинисати конкретне активности, које би комисије и њихово особље требало да предузму.

Штрихрање (✓): Овај знак означава кораке које је потребно предузети у току планирања и спровођења јавне расправе, а које ће да користе чланови комисија и особље.

Стрелице (►): Стрелице у затамњеном уоквиреном дијелу текста означавају мјере које могу да предузму актери грађанског друштва, како би извршили утицај на процес јавне расправе.

Осим тога, у цијелом тексту Приручника дат је низ препорука, углавном у вези с измјеном постојећих Пословника о раду Парламентарне скупштине БиХ, те оне које наводе корисне сугестије за олакшавање процеса планирања.

На крају Приручника налази се контролна листа, која може посебно да буде одштампана и коришћена током припреме расправе.

Јавне расправе

Приручник

Упута за употребу: Израз "влада" у овом Приручнику искључиво се односи на извршну власт у БиХ, то јесте, Савјет министара и остале позиције у министарствима. Јасна разлика између извршне и законодавне власти (то јесте Парламентарне скупштине) испоштована је у цијелом Приручнику.

АКРОНИМИ:

БиХ: Босна и Херцеговина

ДН: Дом народа

ПД: Представнички дом

ИНДОК:

Информационо-документациона
служба Парламентарне
скупштине БиХ

ЧП: Члан парламента

ПС: Парламентарна скупштина

ПР: Односи с јавношћу

ИЦ: Истраживачки центар

ПоР: Пословник о раду

Јавне расправе

Приручник

I ШТА ЈЕ ЈАВНА РАСПРАВА?

Јавне расправе и јавни зборови:

Важно је направити разлику између јавних расправа и јавних зборова и нагласити правне и техничке разлике међу њима, посебно у Босни и Херцеговини, гдје ова два појма могу лако изазвати забуну.

Углавном, основна разлика између јавних расправа и јавних зборова лежи у законској одговорности. У већини парламената, у којима се спроводе **јавне расправе**, постоји законска обавеза да се оне одрже када се разматрају одређена питања. Комисије немају законску обавезу да одржавају **јавне зборове**, иако они могу да буду организовани на сличан начин.

У БиХ, у којој не постоји законска обавеза у било којем случају, (са изузетком Уставноправне комисије када разматра уставне амандмане), разлика између расправе и збора лежи у улози комисија. Јавна расправа може да буде одржана само када тако одлучи комисија, док припадници грађанског друштва могу да организују и одрже јавни збор кад год то желе.

За потребе овог Приручника, израз "јавна расправа" се специфично односи на сједнице комисија које организују и одржавају парламентарне комисије како би чланови парламента могли добити стручне и савјете грађана о приједлогу закона и прописа, те о политичким питањима. Иако обично отворена за јавност, надлежна комисија може да одлучи да у одређеним околностима организује за јавност затворену расправу.

Битно је напоменути да комисије могу такође организовати и одржати састанке који су отворени за грађане, како би чули ставове од/и испитали министре и више званичнике у министарствима. Такође, у одређеним околностима комисије могу подузети специјална истражна саслушања како би испитали детаље о раду јавне управе и министарстава. Споменути састанци могу бити или отворени или затворени за грађане. Чланови парламента могу, такође, учествовати на састанцима у заједницама, које најчешће организују групе или удружења грађана. С обзиром да су све ове различите врсте састанака виталне за парламентарну одговорност, овај Приручник се односи само на "јавне расправе" организоване у смислу израде закона, прописа и политике.

II ТЕОРИЈЕ О УЧЕШЋУ ЈАВНОСТИ

Ангажовање јавности у поступку одлучивања значајно је за побољшање односа између грађана и јавних органа власти; омогућавање транспарентности процедуре доношења закона и одговорности према јавности, те за подизање нивоа свијести грађана, а значајно је и за упознавање битних политичких и законодавних процедура.

Иако учешће јавности представља кључну компоненту демократског процеса, оно је, међутим, и један флуидан концепт, а његова ефикасност варира у зависности од начина утврђивања политике. У ствари, како и када су грађани укључени у законодавну процедуру зависи од тога како је у демократији замишљена улога "грађанина" и "власти".

- Према управљачком моделу, грађани својим изабраним представницима дају повјерење да препознају најбољи интерес грађана и да раде у њихово име. На учешће јавности гледа се негативно, с обзиром да оно отвара врата појединцима и интересним групама да се понашају у складу са личним интересима.
- Заговорници плуралистичке перспективе на власт гледају као на "арбитра" међу разним интересним групама; учешће јавности је инструмент путем којег те групе промовишу властита питања.
- Грађанска перспектива претпоставља да демократија захтијева директно учешће грађана у процесима одлучивања, и да ће то учешће донијети боље законе и политике.

У овом Приручнику претпостављено је да грађанска перспектива треба да буде његована када ју у питању Босна и Херцеговина из следећих разлога:

- Цијело богатство информација у посједу је грађана у виду вриједности, норми и знања на локалном нивоу, које стручњаци, парламент или влада често игноришу, или не примјећују; то знање може да буде врло корисно при утврђивању политичких алтернатива и рјешења, када је у питању законодавство.
- Политика, која обухвата ставове јавности, на крају има већи легитимитет и омогућава влади да задобије повјерење грађана.
- Технократија, или владавина стручњака, није компатибилна са

Јавне расправе

Приручник

демократским идеалима: глас грађана треба да се чује, код доношења закона који се односе на њих.

- Подстицање учешћа јавности временом може да створи културу учешћа грађана, која, опет, доводи до све већих захтјева за одговорношћу владе према јавности, као и транспарентности рада, те искоријењивању равнодушног односа јавности.

Јавна расправа: ефикасан механизам учешћа?

Како се јавне расправе уклапају у ове теоретске оквире учешћа јавности и јесу ли одговарајућа техника учешћа за грађане у БиХ? Расправе представљају најубичајенији механизам учешћа јавности, који користе законодавци, како би дошли до ставова јавности, с тим, да се на најширим основама критикују из неколико разлога.

Јавне расправе подлијежу сљедећим критикама:

Демократске процедуре: У многим државама, парламентарне комисије законски су обавезне да одржавају јавне расправе, кад год разматрају одређена законска питања. Да би испуниле ову законску обавезу, многи парламенти организују јавне расправе на којима се "разговара" о аспектима приједлога закона који су, у ствари, претходно усаглашени: на тај начин парламенти обезбјеђују легитимитет одлукама, које су већ донесене.

Недостатак дијалога: Критичари обично тврде да јавне расправе не омогућавају дискусију: дијалог између грађана и парламента или стручњака често је сведен на минимум, а вријеме остављено за питања или коментаре јавности недовољно је да би дискусија била квалитетна. С обзиром да чланови комисија обично позивају стручњаке да пруже подршку одређеним ставовима, тиме се оставља утисак да се врло мало "чују" ставови и сугестије грађана.

Подјела између стручњака и грађана: Подјела између стручњака и грађана слична је управљачком моделу описаном у горњем дијелу текста: заснива се на перцепцији да демократски нагласак на укључивање јавности није компатибилан са рационалним одлучивањем. Критичари јавних расправа тврде да постоји доминантност "технократске културе", у којој се сматра да грађани нису у стању, или нису спремни, или су пак незаинтересовани за учешће у стручним и, за њих, изазовним процесима рјешавања проблема, и да она онемогућава праву размјену информација и мишљења.

Јавне расправе

Приручник

"Отимање" од стране заинтересованих група: Противници такође тврде да јавне расправе "привлаче" нерепрезентативан узорак друштва, углавном моћне актере који имају економски или политички интерес у исход расправе. Такви актери су већ добро организовани и евентуално већ посједују, за њих, корисне лобистичке везе, с одређеним политичким странкама или појединцима.

Политичко "позирање": Јавне расправе, ако нису прописно организоване, често могу да буду претворене у такмичење између политичких групација, које су, по својој природи, такмичарског карактера. Изјавама свједока могуће је манипулисати, да би се промовисала остварења одређене странке или организације и дискредитовале супротстављене групације (и имплицитно, њихови ставови и интереси у вези са предложеним законом).

У Босни и Херцеговини могли бисмо да додамо још један проблем који се односи не само на потребу да буду представљена сва три конститутивна народа и уврштени њихови ставови (међу свједоцима и позваним представницима шире јавности), него и на то да треба обезбиједити да опозиционе групације нису створене само на основу разлика по питању националне припадности.

Карактер супротних виђења: Јавне расправе, за разлику од циљних група, округлих столова или јавних зборова, могу имати карактер супротних виђења. Критичари тврде да, умјесто да рјешавају питања и промовишу дискусију, расправе често још више погоршавају стање напетости и грађане отуђују од њихових сусједа, као и од парламента. Тако настала непријатељска средина многим грађанима често онемогућава да се обрате, из страха да ће њихови ставови бити исмијани, одбачени или нападнути. Представници маргинализованих или неорганизованих слојева друштва могу да се осјете посебно угроженима, а средина може да појача утисак да немају мјеста у "политичком царству".

Непостојање утицаја на исход: На крају, академска и емпиријска литература на тему јавних расправа је неодређена у вези са стварним ефектима учешћа јавности у поступцима одлучивања: већина њих тврди да допринос јавности ријетко утиче на исход у погледу законодавства. Ако јавност, својим учешћем не присиљава парламенте да њихове ставове и сугестије уврсте у приједлоге закона, критичари постављају питање: шта је онда уопште сврха инсистирања на доприносу јавности?

Јавне расправе

Приручник

То су значајне и често валидне критике које треба узети у обзир када се одлучује о томе да ли ће се одржати јавна расправа или не. Међутим, већина тих проблема проистиче из лошег планирања, непостојања дефинисаних циљева и из темељног неразумијевања (од стране парламената и грађана) јавне расправе и шта се њоме постиже, а не из недостатака у самој природи јавних расправа.

Врста јавних расправа/аслушања:

Овај Приручник усредсређује се на законодавне јавне расправе које организују парламентарне комисије, како би истакле значај учешћа грађана у процедури доношења закона. Међутим, важно је напоменути да постоје и друге врсте расправа које омогућавају парламентарни надзор над извршном власти (испитивање министара) и активностима званичника (истражна саслушања).

У Пословницима о раду Дмова Парламентарне скупштине БиХ не прави се разлика између тих врста саслушања *per se*, с тим да сврха, тема и начин вођења саслушања јасно указују на врсту саслушања, која је адекватна у датом тренутку.

Значајна разлика између законодавних расправа, испитивања министара и/или истражних саслушања лежи у чињеници да се законодавне расправе спроводе у сврху добијања сугестија и коментара од представника јавности, док ова друга, иако су отворена за јавност, немају директан допринос јавности. Те врсте саслушања би требало да буду нарочито значајне за медије, који могу да искористе ту могућност и извјештавају о пропустима у понашању владиних званичника, или да преиспитају и оцијене ефикасност владе у спровођењу и вођењу државних програма и политике.

Законодавно: Пословници о раду оба Дома Парламентарне скупштине БиХ дозвољавају законодавне јавне расправе пред парламентарним комисијама, како би се чули ставови стручњака и јавности о приједлозима закона. Законодавне расправе могу да буду спровођене на основу већ постојећих приједлога, или у циљу оцијене да ли је одређени закон потребан, односно да ли постоји препорука о његовом доношењу.

Испитивање министара: Испитивање министара омогућава парламентарцима постављање питања министрима и вишим званичницима. Ова саслушања се користе да процијене квалитет и дјелотворност владиних програма, као и учинак владе и примјену релевантних закона и прописа.

Истражно: Истражно јавно саслушање спроводи се у циљу истраге навода о повредама закона, или непрописном понашању званичника приликом извршавања њихових дужности.

III. ПРЕДНОСТИ ЈАВНИХ РАСПРАВА

У претходном дијелу текста навели смо главне критике по питању јавних расправа, као једног од механизма учешћа јавности - у овом дијелу детаљније ћемо сагледати предности јавних расправа, за грађане и за парламент.

Постоји више начина на које се може извршити категоризација учешћа јавности уопште, с тим да је у доњем дијелу тексту наведено шест предности јавних расправа, које су груписане у једну цјелину, да би се:

- нагласиле политичке и друштвене предности по саме грађане (предности које превазилазе личне интересе грађана или интересних група);
- истакле предности расправе за парламент (расправе као извор информација, али и као средство за постизање додатног циља који се односи на изградњу повјерења);
- показало како предности по обје стране могу на крају да утичу на регулаторни систем (извршни, законодавни и грађански) уопште.

Предности по грађане и парламент:

Едукација: И грађани и парламент имају предност од процеса размјене информација. Јавне расправе омогућавају парламенту да предочи приједлоге закона јавности на званичан и организован начин и омогући процес оцјене подршке, односно противљења јавности нацрту закона.

Предочене информације, такође, омогућавају грађанима да донесу одлуке о корисности закона на основу тих података, и да активно учествују у законодавној процедури. Чак и ако сугестије и мишљења грађана немају знатан утицај на исходе, процес едукације може да подстакне посланике и делегате да више пажње посвете интересима јавности.

Легитимитет: Укључивање јавности у процес размјене података и мишљења иде у прилог давању легитимитета законодавној процедури. Иако се процесом може манипулисати да би се дао легитимитет већ усаглашеном приједлогу, одлука о укључивању јавности је сама по себи симбол воље парламента да узме у обзир оно што јавност интересује. У ствари, истраживање показује да ће, чак и ако парламент на крају изгласа спорни приједлог закона, или одлучи да не узме у обзир сугестије јавности, грађани, који сматрају да се њихов глас барем чуо, и даље поштовати процес и институцију која је спровела расправу.

Јавне расправе

Приручник

Алтернативно знање: Тешко је гарантовати да ће допринос јавности, без обзира колико је богат и аргументован, обавезно утицати на законодавну процедуру и на крају довести до квалитетније политике. Међутим, јавност узима у обзир норме, упознатост са дешавањима на локалном нивоу и вриједности које стручњаци често занемарују: ово је од помоћи приликом израде алтернатива и аргументованијих политика.

Научна истраживања показују да стручњаци и грађани имају другачије виђење "ризика". Другим ријечима, посљедице и евентуални ефекат било којег приједлога биће тумачен другачије у тим дјвјема великим групацијама, зависно од њихових вриједности, као и од њиховог става и интереса, као заинтересованих страна. Ако буду саслушана различита виђења ефекта предложеног закона, тада парламент може да одлучи да у разматрање узме законске алтернативе, или да закон измијени да би се удовољило широком кругу заинтересованих страна.

Овлашћивање: Давање овласти грађанима путем јавних расправа представља основни циљ овог Приручника. Сматра се да ће омогућавање грађанима да преузму активну улогу у законодавним и процедурама одлучивања у законодавним и институцијама владе, на крају за резултат имати информисанију и активнију јавност. У Босни и Херцеговини, у којој не постоји јака традиција грађанског друштва, могућност стицања културе учешћа грађанског друштва у законодавној процедури посебно је важна. Добивањем овласти грађани ће, такође, бити у могућности да захтијевају одговорност и транспарентност политичара, који су изабрани да представљају интересе јавности.

Повјерење: Евентуално, нуспроизвод процеса јавне расправе је веће повјерење јавности у органе власти, и институције које их представљају. У току јавне расправе грађанима се даје могућност да оцијене вољу, ефикасност и способност њихових представника да узму у обзир глас јавности. Вођење расправа је ефикасно средство евентуалног придобијања повјерења јавности, која је често опрезна према кредибилитету политичара.

Рјешење сукоба: Иако су окарактерисана као супротност, супротстављање једних интереса другима, у суштини јавне расправе се односе на размјену знања, мишљења перспектива и вриједности. Управо путем те комуникацијске размјене консензус о одређеним питањима постаје могућ, ширећи хоризонте, уводећи алтернативне перспективе и могућности, те

Јавне расправе

Приручник

учећи цијенити и поштовати различите ставове. Опет, рјешавање сукоба међу разним заинтересованим странама, или грађанима и парламентом, зависи од тога како је јавна расправа организована. Расправа која дозвољава и промовише дијалог између грађана, стручњака и парламента биће, на крају, далеко успјешнија него расправа која искључује могућност доприноса јавности, чиме се оставља утисак да су ставови јавности безвриједни и небитни.

Предности регулаторног система:

Култура учешћа јавности: Иако Босни и Херцеговини историјски недостаје традиција укључивања грађана, у модерном схваћању овог појма, она тренутно има институције и институционални оквир, који је потребан за узимање у обзир и подстицање активног учешћа грађана у процесима одлучивања. Ово се дешава када је дати концепт (учешће грађана) означен као природни, органски развој у свијести посланика, делегата и грађана.

Што се тиче парламента, култура учешћа јавности развија се путем промјена понашања. То јесте, делегати и заступници можда неће мијењати свој систем гласања, или дозволити да јавност учествује у

Зашто подстицати учешће?

Едукација: Едуковањем јавности омогућава се грађанима да се укључе у законодавну процедуру на ефикаснији начин. Парламент је такође у стању да одреди ниво јавне подршке приједлогу и разлоге за то.

Легитимитет: Учешће јавности даје легитимитет законодавној процедури и одлукама парламента.

Алтернативно знање: Јавност представља значајан извор норми, вриједности и локалног знања које, када је прикупљено, може да произведе алтернативе законским приједлозима.

Исход: Алтернативе до којих се дође током расправе могу да утичу на исход у смислу доношења бољих закона, јер ће бити уврштено знање јавности (техничко, локално, социјално, економско) и привући ће се шири круг заинтересованих страна.

Овлашћивање: Укључивање грађана у процесе одлучивања једнако је овлашћивању грађана, како би вршили избор на основу информација, и тражили одговорност од институција које их представљају.

Повјерење: Грађани који се осјећају поштованима, заузврат ће да поштују институције које буду уважавале њихове ставове. Да би се то остварило, парламенти могу да настоје да повећају одговорност према јавности, као и транспарентност рада, те да јачају културу властите одговорности.

Рјешавање сукоба: Јавно учешће грађана, које омогућава одређени облик дијалога, може да помогне смањењу напетости међу разним интересним групама.

Култура учешћа: Ако се правилно планира, јавна расправа може да иде у прилог трансформацији културе технократије у културу сарадње међу грађанима и парламентом, која у центру пажње има отворен и директан дијалог.

Јавне расправе

Приручник

измјени исхода законодавне процедуре, али ће, највјероватније, да обрате више пажње на питања од важности за грађане, и науче да излазе у сусрет ставовима јавности. Ангажовање јавности због тога ће постати природни дио регулаторног система, или, у случају јавних расправа, важна компонента законодавног процеса, и за посланике, делегате и грађане. Осим тога, јавне расправе могу да пруже шансу трима конститутивним народима у БиХ да покрену дијалог. Такође, то може да доведе и до јачања и учвршћивања државних институција: јавне расправе чине могуће средство премошћивања подјела изазваних ентитетским и политикама изборних јединица.

Што се тиче грађана БиХ, култура учешћа значи властито укључивање у сталан ток учења и развоја свијести о законодавним процесима, који се често чине престручним за јавност да би их схватила; исувише магловитим да би допринос јавности био ефикасан; и превише удаљеним од јавности да би се омогућило њено учешће. Промјена начина поимања о нечему дуг је процес, који одузима пуно времена, али активно учешће грађана је најефикаснији начин на који може да буде обезбијеђена чак и већа одговорност и транспарентност рада посланика и делегата, који су изабрани да представљају интересе грађана.

IV. ЈАВНЕ РАСПРАВЕ У БИХ

а) Законодавна процедура:

Законодавна процедура пред државним парламентом (Парламентарном скупштином БиХ) почиње када је текст нацрта усвојен и достављен у парламентарну процедуру (у форми приједлога закона). Према члану 99. Пословника о раду Представничког дома, приједлог закона може да поднесе посланик, радне комисије било којег Дома ПС БиХ, заједничке комисије, Дом народа, као и Предсједништво БиХ и Савјет министара БиХ, у оквиру својих надлежности.

Приједлог закона прво се доставља предједавајућем Дому, који приједлог одмах доставља Колегијум. У року од седам (7) дана, Колегијум треба да утврди која је комисија надлежна за разматрање приједлога закона; приједлог закона се такође аутоматски доставља и Уставноправној комисији, која треба да оцијени уставност приједлога закона. У тој фази приједлог закона се такође доставља и делегатима, Представничком дому или Дому народа (зависно од тога којем је Дому приједлог закона прво достављен), Савјету министара и Предсједништву БиХ. Такође је могуће да Колегијум да надлежност једној од заједничких комисија; у том случају приједлог закона

Јавне расправе

Приручник

се доставља заједничком Колегијуму, који га потом доставља надлежној заједничкој комисији (члан 96. Пословника о раду Дома народа; члан 102. Пословника о раду Представничког дома).

Прва фаза пред комисијом:

Након што приједлог закона буде достављен надлежној комисији, односно комисијама, комисија може да одлучи да одржи јавну расправу, како би прикупила више података прије интерне дискусије о приједлогу закона на комисији. Комисија, којој је приједлог закона достављен, мора доставити своје мишљење предједавајућем Дому у року од петнаест (15) дана. У том извјештају комисија може да препоручи прво читање приједлога, или да приједлог одбије због неуставности или непоштовања норми правног система или недопустивости принципа на којима се темељи закон. Након достављања извјештаја комисије, предједавајући тог Дома просљеђује извјештај Колегијуму и сазива сједницу Дома у року од седам (7) до петнаест (15) дана, на којој ће бити разматрани и приједлог закона и извјештај комисије.

Прво читање:

У току фазе првог читања, посланици разматрају извјештај надлежне комисије. Дом може или да прихвати или да одбије закључке комисије. У том смислу, могуће је сљедеће:

- Комисија одбија приједлог; Дом прихвата извјештај (приједлог није прошао);
- Комисија одбија приједлог; Дом одбија извјештај (приједлог закона је враћен на комисију на поновно разматрање);
- Комисија прихвата приједлог; Дом одбија извјештај (могућа су два исхода):
 - 1) приједлог закона није прошао
 - 2) рјеђе, приједлог закона враћа се на комисију на дораду;
- Комисија прихвата приједлог; Дом прихвата извјештај (приједлог иде на прво читање).

У случају посљедњег наведеног исхода, ако надлежна комисија није предложила амандмане, или остали који су надлежни да поднесу амандмане, могуће је да приједлог закона буде прихваћен у овој фази, иако је то неубичајено.

Јавне расправе

Приручник

Достављање амандмана надлежној комисији:

Ако се на пленарној сједници Дома прихвати приједлог након првог читања, тада почиње процедура подношења амандмана (члан 109. Пословника о раду Представничког дома). Амандмане, надлежној комисији у писаној форми, може да достави сваки посланик и делегат, те посланички клуб, чланови ненадлежне комисије, предлагач закона или Савјет министара БиХ, у року од петнаест (15) дана након окончања првог читања на пленарној сједници Дома.

Друга фаза пред комисијом:

Након што истекне рок од петнаест (15) дана за подношење амандмана, надлежна комисија још једном расправља о приједлогу закона и амандмана. О сваком члану, на који је уложен амандман, мора се расправљати, те о сваком посебно гласати. Након што се расправа одржи по сваком амандману и након што приједлози амандмана буду прихваћени или одбијени, о цијелом приједлогу, укључујући и усвојене амандмане, гласају чланови комисије. Комисија именује извјестиоца, који извјештај доставља Дому у року од двадесет (20) дана након првог читања, и брани став комисије у току пленарне сједнице (члан 113. Пословника о раду Представничког дома); садржај обухвата извјештај о приједлогу закона, као и усвојене амандмане. Извјестилац је углавном предсједавајући комисије који подноси извјештај у форми службеног документа, надлежне комисије.

Друго читање:

Када се извјештај комисије достави предсједавајућем Дома, предсједавајући Дома доставља извјештај члановима Дома и сазива нову сједницу Дома у року од седам (7) до петнаест (15) дана од дана пријема извјештаја. У том периоду посланици и делегати, те посланички клубови могу да оспоре амандмане које је комисија одобрила, и да доставе властите амандмане. Осим тога, они који су првобитно доставили амандмане надлежној комисији на разматрање, али чији су приједлози одбијени, могу те исте амандмане да доставе Дому (члан 118. Пословника о раду Представничког дома).

Усвајање на Дому:

Ако је Дом усвојио приједлог закона (нпр. Представнички дом или други дом) на крају другог читања, приједлог се доставља другом Дому (Дому народа или другом дому) у року од три (3) дана. Приједлог се сматра

Јавне расправе

Приручник

усвојеним ако други Дом усвоји приједлог у цијелости (то јесте, ако је текст приједлога усвојеног од стране обају Домова истовјетан).

Заједничка комисија за усклађивање:

Ако приједлог није усвојен у истовјетном тексту, председавајући Дома захтијева сазивање сједнице заједничке комисије за усклађивање, како би текст био усаглашен (члан 123. Пословника о раду Представничког дома). Заједничка комисија је састављена од шест (6) чланова, три (3) из сваког Дома. Када се постигне сагласност око текста закона, предложени текст мора да одобри већина чланова заједничке комисије и већином гласова из свих трију конститутивних народа у заједничкој комисији оба Дома. Ако већина чланова заједничке комисије и конститутивних народа усвоји текст, извјештај о усаглашености текста доставља се и једном и другом Дому на усвајање (члан 123. Пословника о раду Представничког дома). Могући су сљедећи исходи:

- Оба Дома усвајају извјештај заједничке комисије; приједлог се сматра усвојеним и доставља се на објављивање у Службеном гласнику.

Ангажовање грађанског друштва: Како утицати на законодавну процедуру

Актери грађанског друштва могу да утичу на законодавну процедуру кроз неколико фаза:

- **Фаза израде нацрта закона** - актери грађанског друштва, као што су невладине организације могу да лобирају да буду укључени у радне групе владе за израду нацрта закона. С обзиром да су чланови парламента под сталним ограничењима, и ријетко имају могућности за спровођење детаљних анализа, актери грађанског друштва могу да буду алтернативан стручни извор података и знања у вези са датим питањем.
- **Фаза јавне расправе** - Представници јавности могу да буду удружени и да лобирају код парламентарца, у интересу јавне расправе. Осим тога, актери грађанског друштва могу да истраже интересе и ставове посланика и делегата, у вези са датим или сличним питањем, те да се повежу са посланицима и делегатима, који подржавају њихова настојања, или са стручним свједоцима, који су повезани са датом проблематиком.
- **Фаза подношења амандмана** - Иако актери грађанског друштва не могу да подносе амандмане на приједлог закона, они могу да лобирају код посланика и делегата који подржавају њихова настојања, и који нису чланови комисија које организују јавне расправе, и да од њих траже да поднесу амандмане на приједлог закона, које су израдили актери грађанског друштва.

Јавне расправе

Приручник

- Један Дом не усвоји извјештај заједничке комисије; приједлог се сматра одбијеним.
- Оба Дома су одбила извјештај заједничке комисије; приједлог се враћа заједничкој комисији, која мора да изради нови извјештај.

Усвајање закона:

Приједлог закона постаје закон након што је објављен у Службеном гласнику: закон обично ступа на снагу осам (8) дана након објављивања.

ПРЕПОРУКА 1: Утврђивање предмета расправа затворених за јавност

Осим одредаба члана 34. став (1) тачка б) Пословника о раду Дома народа, у којима је утврђено да комисија може да: "позива и саслушава свједоке из било које институције у БиХ и да од њих захтијева одговоре на сва испитивања и да изнесу све чињенице и информације, као и оне које представљају државну тајну", не постоји одредба у којој је јасно дефинисано када је потребно да расправа буде затворена за јавност. Можемо закључити да ће се на расправи, затвореној за јавност, разговарати о законима који се односе на питања државне безбједности, или питања којима је могуће компромитовати безбједност свједока.

Препоручује се да Парламентарна скупштина БиХ слиједи примјер других парламената, да би се ово питање правно појаснило. Скупштина Косова је у члану 44. Пословника рада дефинисала тематске расправе, које нису отворене за јавност. Међу њима су: расправе о безбједносним питањима на Косову, повјерљиви трговински уговори, и свако друго питање за које се сматра да није за јавност.

б) Пословник о раду:

Чланови:

Према Пословницима о раду, измијењеним 2006. године, и Представничког дома и Дома народа државног парламента, дозвољена је јавна расправа пред комисијама. У члану 114. став (1) Пословника о раду Представничког дома наводи се да: "Прије ступања у поступак из члана 110. овог пословника (расправа о приједлогу закона и амандманима), комисија може да одлучи да отвори јавну расправу о предложеном закону која би укључивала заинтересована тијела,

Јавне расправе

Приручник

стручне институције и појединце".

У члану 115. Пословника о раду Представничког дома, одредба се даље појашњава: *"Позвани појединци и представници тијела и институција износе своје мишљење о питањима у вези с предложеним законом, ако то комисија буде тражила."*

Уставни амандмани:

Према Пословнику о раду Представничког дома, приједлози амандмана на Устав БиХ обавезно подлијежу јавној расправи. У члану 134. став (1) Пословника о раду Представничког дома наводи се да: *"Амандмани на Устав БиХ стављају се на јавну расправу."* Одредбе Пословника о раду Дома народа нису тако строге: у члану 26. став (1) тачка д) наводи се да: *"Уставноправна комисија: д) када Дом оцијени потребним, спроводи јавну расправу о приједлозима амандманима на Устав БиХ или приједлога закона, те обавијештава Дом о резултатима јавне расправе."*

Ограничења:

Јавне расправе у БиХ се разликују од јавних расправа у другим државама по једном суштинском аспекту: не постоји законска одредба која обавезује парламентарне комисије да одржавају расправе по

Приједлог закона

Предсједавајући Дома

Колегијум

Релевантне и Уставноправна
комисија

Пленарна сједница Дома -
прво читање

Релевантна комисија:
Амандмани

Пленарна сједница Дома -
друго читање

Заједничка комисија за
усклађивање

Усвајање закона:
Оба Дома

Усвајање истовјетног текста
закона

Јавне расправе

Приручник

било којем питању под било којим околностима, осим оних који су поменути у горњем дијелу текста (члан 134. Пословника о раду Представничког дома). У Сједињеним Америчким Државама јавне расправе су, опет, потребне кад се приједлог закона односи на заштиту човјекове околине, јавну инфраструктуру и институције, као што су изградња цеста, депоа и канализације, школа и паркова, питања некретнина, или било које питање са потенцијално значајним друштвеним или економским импликацијама по ширу друштвену заједницу.

У Пословницима о раду обају Домова Парламентарне скупштине БиХ наводи се само да комисија **"може да одлучи о покретању јавне расправе у вези са приједлогом закона"**. У члану 108. Пословника о раду Дома народа наводи се да: **"Прије почетка поступка из члана 104. став (1) овог пословника [расправа о приједлогу амандмана], комисија може самостално да одлучи да отвори проширену расправу о предложеном закону која би укључивала заинтересована тијела, стручне институције и појединце."**

Посљедице:

Да ли и колико текст и терминологија, који се користе у пословницима о раду парламента, могу да утичу на наше разумијевање јавне расправе и колико дјелотворна она може бити?

Непостојање законске обавезе за одржавањем јавне расправе заиста утиче на ефикасност јавне расправе у БиХ уопште. Сигурно та чињеница спречава

Отворене, наспрам затворених расправа

Парламентарци постоје да би представљали интересе и рјешавали проблеме грађана који их бирају. Због тога би парламентарна процедура требало да буде што отворенија, да подстиче транспарентност и одговорност посланика и делегата.

Јавне расправе нису изузетак. Иако према члану 37. став (1) тачка а) Пословника о раду Представничког дома, комисија може да "спроведе јавна или затворена саслушања", већина расправа треба да буде отворена за јавност, чак и ако јавност није увијек у могућности да активно допринесе расправи.

У ствари у члану 37. став (1) тачка б) Пословника о раду Представничког дома наводи се да се од свједока може захтијевати да: "изнесу све чињенице и информације, као и оне које представљају државну тајну". То јасно указује на то 'да јавност има право да буде информисана о закону, који се евентуално односи на њу.

Међутим, комисија може да одржи, за јавност затворену расправу, када тражи стручно мишљење јавних стручњака о одређеном питању, али не сматра да природа приједлога закона оправдава јавни карактер расправе. чланови комисије имају дискреционо право да одлуче о томе да ли ће одржати јавну, или, затворену расправу.

Јавне расправе

Приручник

парламенте да одржавају расправе само да би испунили своје законске обавезе, али и онемогућава да јавна расправа постане ефикасан механизам повећања учешћа јавности, нивоа одговорности и повјерења према јавности, те да органима власти пружи алтернативни извор знања.

- Јавност остаје неинформисана о приједлозима закона, чак и о онима који можда битно утичу на живот грађана (парламент можда не жели да одржи расправу, управо због тога што је тематика врло осјетљива, и може да изазове знатно супротстављање).
- Због тога јавност није у могућности да изнесе своје ставове, притужбе или мишљење. Укратко, непостојање законске обавезе може да доведе до ограниченог учешћа јавности у процедури доношења закона, што је један од основних разлога због којег су јавне расправе важне.
- Ограничено учешће јавности и за сам парламент смањује алтернативне изворе сазнања, у вези с евентуалним ефектом приједлога закона: одлучивање од стране парламента, а да јавност није била информисана, може дугорочно да се одрази на власти, ако бирачи одлуче да своје незадовољство истражу на гласачком листићу.
- Учешће јавности омогућава веће нивое одговорности и транспарентности међу званичницима: непостојање законске обавезе омогућава посланицима и делегатима, те извршној власти да избјегавају тај природни облик контроле и надзора од стране грађана. Систем провјера и баланса, који је омогућен путем јавне расправе, тиме је ослабљен.

Јавне расправе

Приручник

ПРЕПОРУКА 2: Утврђивање тема јавних расправа

Јасном дефиницијом тога који предмети закона захтијевају јавне расправе биће појашњено и омогућено планирање тока јавних расправа. Јавност већ представља важне интересне групе по питањима, као што су: инфраструктура, јавне институције, заштита околине, или имовина, с обзиром да ће на њих нови закони или измјене и допуне закона директно утицати. Због тога ће допринос евентуалним ефектима и посљедицама приједлога, у облику мишљења или сазнања на локалном нивоу, помоћи да се проблеми изолују и ријеше, те да се изнађу рјешења и алтернативе.

Јавна саслушања, наспрам јавних расправа

Превод "јавног саслушања" на службене језике у БиХ није само језичко питање: он има знатне импликације на начин на који се саслушања схватају у парламенту и јавности. На енглеском језику појам "јавно саслушање", не смије се "мијешати" са јавним дебатама, расправама, састанцима, зборовима и округлим столовима, с обзиром да су правне и техничке карактеристике различите.

Највећа потешкоћа у преводу овог појма произилази из чињенице да је на енглеском језику појам "public hearing" уведен са језичким конотацијама, како би се направила разлика у односу на јавни збор, у којој је парламентарни легалитет изостављен.

Иако се овим Приручником настоји нагласити не само правна природа законодавног јавног саслушања у БиХ, већ такође и формализује јавно саслушање као битан парламентарни механизам, у њему се заговара коришћење термина расправа [енг. debate, discussion; (у вези са судом- hearing)], а не саслушање (енг. hearing, audience, trial) из сљедећих разлога:

а) Активно учешће грађана у јавним расправама, прије свега, зависи од тога да ли јавност схвата расправу као користан начин, или као средство помоћу којег ће бити учвршћена законодавна и извршна овлашћења. Термин "расправа" има одјека у јавности, јер имплицира дијалог, стварну размјену информација до којих се долази путем дискусије. Термин саслушање, с друге стране, оставља утисак традиционалне једносмјерне комуникације, у којој јавност само слуша свједочење, без правог дијалога.

б) Утисак о ономе шта саслушање представља базира се на чињеници да се овај термин дословно односи на судски поступак, углавном кривичноправни, у којем се јавност позива само да слуша, а изјаве дају свједоци оптужбе и одбране. Да би се избјегао утисак да јавна расправа не укључује јавност, а самим тим и њен допринос, даје се предност термину *расправа*.

Обзиром да јавна расправа све више постаје дио законодавне процедуре, оваква политика рада би могла бити подложна измјени, да би се нагласила правна природа јавне расправе. Међутим, препорука је да се за сада већи нагласак ставља на његовање културе дијалога између јавности и органа власти.

II ДИО: Комисијска фаза

V. ПРОЦЕНА ПОТРЕБЕ ЗА ЈАВНИМ РАСПРАВАМА

Укључивање јавности у процесе одлучивања није увијек од помоћи. Постоји вријеме, мјесто и одговарајућа средства путем којих јавност може да да свој допринос. Прије него што комисија почне с припремом јавне расправе, она треба, прије свега, да утврди да ли је учешће јавности уистину пожељно, и друго, да ли је јавна расправа најбољи механизам укључивања јавности у законодавну процедуру.

Процедура пред комисијом:

Прије него што припреме почну, надлежна комисија мора званично да одобри јавну расправу; чланови Комисије могу покренути иницијативу прије сједнице комисије на којој ће се расправљати о приједлогу закона, или на самој сједници, прије доношења одлуке о принципима закона. Као прелиминаран корак ка утврђивању одржавања расправе, секретар комисије доставља краћи приједлог предсједавајућем комисије. Сажетак треба да садржава сврху јавне расправе (циљеве: шта је намјера, да ли је одржива), евентуалне свједоке и препоручено трајање расправе. Након што извјештај буде достављен, чланови комисије ће продискутовати о разлозима организовања јавне расправе, и затим, гласати. Тада је проста већина чланова комисије довољна за покретање процеса јавне расправе.

Дефинирање сврхе:

Прије него што уложи вријеме, енергију, ресурсе у планирање и спровођење јавне расправе, комисија мора прво да утврди сврху јавне расправе, тако што ће поставити следећа основна питања:

Који је основни циљ јавне расправе?

- информисати јавност о важном приједлогу закона или
- настојати добити мишљење, сугестије и препоруке јавности

Свакако да је могуће, и често потребно, остварити оба циља кроз јавну расправу, с тим да би комисија требало да одлучи да ли је примарни циљ јавне расправе информисање јавности, или прикупљање информација у посједу јавности. Појашњење сврхе јавне расправе омогућиће организаторима да више

Јавне расправе

Приручник

рачуна поведу о очекивањима јавности. Ако циљеви нису јасно исказани, грађани ће створити лична, и можда другачија очекивања у вези са јавним расправама, чиме ће члановима комисије отежати настојања да одговоре на потребе јавности и ријеше њене проблеме, те да постигну неку врсту компромиса.

Критеријуми за оцјену:

Када је циљ дефинисан, чланови комисије би требало да размотре следећа питања, како би утврдили да ли је јавна расправа изводљива.

Која је едукативна вриједност јавне расправе?

- Приједлоге високонаучног или техничког карактера је боље оставити искључиво стручњацима на разматрање, уколико се допринос јавности не покаже релевантним ни реалним.

Хоће ли допринос јавности довести до квалитетнијег приједлога закона?

- Допринос јавности је најкориснији ако се с грађанима воде консултације о законима, који се директно односе на њихов живот, или средства за живот: у овим случајевима укључивање знања и норми са локалног нивоа највјероватније ће довести до квалитетнијег начина рада, који се односи на шири круг заинтересованих страна.

Хоће ли ставови присутних заиста представљати мишљење јавности?

- Учесници на јавној расправи обично имају удјела у исход приједлога. Јавна расправа, којом доминирају моћне заинтересоване стране, неће довести до остварења очекиваних резултата, и неће одражавати различите интересе и ставове грађанства. Такође, јавна расправа, чији је циљ дознати само ставове стручњака који подупиру парламентарну већину, једино ће изазвати веће неповјерење међу грађанима, невладиним организацијама и припадницима опозиције у намјере парламента.

Хоће ли се јавним расправама побољшати или угрозити односи између грађана и власти?

- Јавне расправе, чија је једина сврха давање легитимитета одлуци законодавног органа, једино ће довести до отуђења оних грађана који

могу да сматрају да су њихова мишљења и очекивања неважни. Ако расправа омогућава искрен дијалог између грађана, стручњака и парламента, тада постоје шансе да ће грађани отићи са расправе са стеченим благонакломим мишљењем о институцији, која им је омогућила да се њихов глас чује. Комисија мора, у озбиљној мјери, да анализира сврху и циљеве јавне расправе, како би одлучила да ли ће јавна расправа побољшати или погоршати везе између јавности и посланика и делегата.

Хоће ли се јавном расправом подстицати рјешавање сукоба?

- Ако је правилно организована, јавна расправа може да буде од помоћи у процесу рјешавања сукоба између различитих или супротстављених интересних група. Непријатељски настројено окружење, једино може да повећа напетост и може да онемогући да се чује глас јавности. Чланови комисије би требало да детаљно преиспитају ниво осјетљивости материје датог закона, које заинтересоване стране су укључене и метод трагања за доприносом јавности, како би утврдили да ли је јавна расправа одговарајући метод.

Хоће ли предности јавне расправе оправдати финансијске трошкове?

- Организација и одржавање јавних расправа је скупо и захтијева много материјалних средстава, доста времена и других ресурса. Одговори на претходно постављена питања помоћи ће члановима комисије да утврде да ли је одржавање јавне расправе о одређеном приједлогу

Критеријуми за процјену квалитета јавних расправа

Сврха/циљ: Која је сврха, и који је очекивани исход расправе? Која је природа проблема који се рјешава?

Едукација: Да ли је материја довољно приступачна грађанству, да би била оправдана јавна расправа?

Политичка суштина: Да ли ће допринос јавности довести до боље, квалитетније политике?

Заступљеност: Да ли вриједности, мишљења и перспективе лица присутних на расправи заиста представљају ставове шире јавности?

Односи између грађана и власти: Да ли ће јавне расправе допринијети унапређењу повјерења у парламент, или ће отуђити јавност?

Могућност сукоба: Да ли ће се јавним расправама смањити или погоршати напетости међу сукобљеним интересним групама?

Економичност: Да ли корисност јавне расправе оправдава трошак њеног одржавања, или финансијски издатак превазилази значај одржавања расправе?

Јавне расправе

Приручник

оправдано. Осим тога, чланови комисије морају да узму у обзир и трошкове превоза и смјештаја стручњака, који долазе на расправу у улози свједока, те обезбјеђења просторија, у случају да се јавна расправа одржава изван зграде парламента.

Временски оквир:

Када комисија одлучи да је јавна расправа пожељна, требало би да буде омогућен временски период од барем двије седмице, како би особље имало довољно времена да квалитетно испланира и припреми расправу. Специфичне смјернице за припрему јавних расправа су детаљније обрађене у даљем тексту.

ПРЕПОРУКА 3: Кворум комисије

Што се тиче кворума, Пословници о раду Парламентарне скупштине БиХ нису јасни у вези са два аспекта. Прво, у Пословницима о раду се не наводи какав је кворум потребан да би комисија спровела јавну расправу, нити се одређује ко у парламенту или влади може да захтијева одржавање јавне расправе. Друго, у Пословнику о раду се не наводи да је потребно да кворум чланова комисије присуствује на јавној расправи. Ови процедурални недостаци на више начина компромитују ефикасност јавних расправа.

а) Кворум за одржавање расправе: У члану 44.7 Пословника рада Скупштине Косова, јасно се наводи ко у законодавној и извршној власти може да тражи или захтијева одржавање јавне расправе. У случају Скупштине Косова, јавна расправа о одређеном закону мора бити одржана, ако то тражи предсједник Скупштине, Предсједништво, група посланика, или једна трећина чланова надлежне комисије. Било би корисно уврстити сличне одредбе и у Пословнике о раду Парламентарне скупштине БиХ, како би било јасно ко може да тражи или захтијева јавну расправу.

Слично томе, у Пословницима о раду Парламентарне скупштине БиХ се такође не наводи јасно који је кворум потребан да би комисија одржала јавну расправу, те се због тога подразумијева стандард просте већине. Међутим, ова одредба није довољна с обзиром да је дискриминирајућа у корист странака на власти, чији представници чине већину сваке парламентарне комисије. Представници опозиције, који желе јавну расправу у вези с приједлогом закона, тиме су доведени у неправедан положај, јер су мањина. Због тога се препоручује да се дода одредба којом се тражи подршка само једне трећине чланова комисије јавној расправи.

Јавне расправе

Приручник

Тиме би се обезбједило да приједлог закона у изради владе не дође до другог читања, због гласова посланика и делегата из владајућих странака. (Ово је посебно важно у вези са испитивањем министара и истражним јавним саслушањима, гдје би чланови комисије из странака на власти били чак мање вољни да спроводе јавну истрагу упитних радњи или понашања министара или званичника из исте владе).

б) Кворум за присуствовање расправи: Осим тога, према Пословнику о раду не постоји кворум који је потребан у смислу присуства чланова комисије јавној расправи (уз изузетак оних који су на позицији у власти, као што су предједавајући и/или модератор, који свакако морају да присуствују). С обзиром да се јавна расправа у вези са законом спроводи да би се омогућила размјена информација између грађана и њихових представника у парламенту, препоручује се да се успостави кворум у вези с

учешћем посланика и делегата. Јавне расправе, којима присуствује мали број чланова комисије, или на којима остану само краће вријеме, остављају утисак да чланови комисије који је и организују не сматрају допринос

Ангажовање грађанског друштва: Како лобирати за јавну расправу

Актери грађанског друштва могу на више начина да врше притисак на чланове комисија да спроводе јавне расправе:

- Повезивање са посланицима и делегатима који имају благонаклон став, како би промовисали своје ставове.
- Писање писама посланицима и делегатима како би објаснили своје ставове по разним питањима и градили савезе, уколико је могуће.
- Заказивање састанака са посланицима и делегатима у њиховим изборним јединицама, како би разматрали актуелна питања на дневном реду парламента.
- Учвршћивање коалиција са невладиним организацијама и другим заинтересованим организацијама, оснаживање преко повећања броја чланова.
- Наглашавање питања преко медија.
- Разматрање питања са заинтересованим представницима међународних организација, са већим утицајем у БиХ.
- Развој или побољшање стручности по одређеним темама, тако да посланици и делегати, који имају благонаклон став, приђу представницима ваших организација и траже учешће, или чак обраћање на јавној расправи.
- Праћење и оцјењивање напретка закона у фази након расправе. Медији би требало да остану укључени, како би се нагласио успјех или неуспјех парламента да узме у обзир допринос грађана.

Јавне расправе

Приручник

грађана и одржавање јавних расправа битном компонентом законодавне процедуре.

Парламентарна скупштина БиХ суочава се и са додатним питањем капацитета. Дом народа се састоји од петнаест (15) делегата и три (3) сталне комисије, док се Представнички дом састоји од четрдесет два (42) посланика и осам (8) сталних комисија. Уобичајено је за посланике и делегате да су чланови више од једне комисије. Предложеним уставним амандманима настојало се ријешити ово питање, кроз повећање броја посланика, односно делегата у оба Дома, али након што је тај приједлог одбијен у априлу 2006. године, у овом тренутку се још увијек не зна када ће се постојећа ситуација исправити.

VI. ИЗБОР СВЈЕДОКА: ПРОЦЕС ОДАБИРА

Термин "свједок" се најчешће употребљава када се организују истражна саслушања. У сврху овог Приручника, ми ћемо такође користити овај термин у односу на одабир стручњака и специјалиста који лобирају или се противе приједлозима закона, као и компетентних представника научних институција и професионалаца, то јесте, представника заинтересованих страна, професионалних институција и појединаца.

Процес одабира стручњака, који ће свједочити на јавној расправи врло је битан, с обзиром да чланови комисије морају створити услове да сви могући ставови у вези са предложеним законом буду представљени. Осим тога, чланови морају укључити све потенцијално заинтересоване стране, када је приједлог закона прилично осјетљив, или може у знатној мјери да утиче на јавност, ово се може показати изузетно тешким. Процес одабира може да буде олакшан одговором на сљедећа питања на почетку процеса:

- Ко има интерес или удио у питању којим ће се бавити предложени закон?
- На кога закон може евентуално утицати?
- Ко је вољан да учествује?
- Чија је подршка врло битна за успјех закона?
- На кога ће закон негативно утицати?

Владини свједоци:

Чланови парламентарне комисије надлежни су за одабир стручних свједока. У већини парламената прихваћено је да члан комисије позива свједоке, који

Јавне расправе

Приручник

ће подржати његове ставове о приједлогу закона. С обзиром да већина чланова комисије представља владу (то јесте, странке на власти), већина свједока ће због тога свједочити у прилог приједлогу закона, који је покренула влада или њени представници.

Свједоци из опозиције:

Комисија која организује јавну расправу, приликом састављања листе свједока, мора да узме у обзир ставове свих чланова комисије. Тиме чланови опозиције добијају могућност да позову свједоке да свједоче против приједлога владе, или да барем понуде аргументе у прилог измјене приједлога. Важно је позвати свједоке који ће, такође, понудити контрааргументе неопредијељених грађана и који ће донијети одлуку о закону, на основу доказа које су предпочиле обје, (или више) страна.

Заинтересоване стране из грађанског друштва:

Идеално, листа с именима свједока, коју је саставила комисија, требало би да садржава не само гледишта специјалиста и стручњака, него и ставове свих на које предложени закон утиче. Ово захтијева јасно дефинисање више "циљних група" у јавности на које ће предложени закони евентуално утицати.

У стварности, међутим, свједоци се позивају да би подржали ставове група чланова парламента који су их позвали и побили свједочења чланова парламента који заступају супротне ставове. Све позване заинтересоване стране обично имају везе са члановима комисије, који ће настојати да удовоље њиховим интересима због моћи, позиције и утицаја заинтересованих страна.

Актери грађанског друштва не могу директно да присиле комисију да позове стручњаке, којима они дају предност да свједоче на јавној расправи; ипак, ако остану неактивни, њихов допринос ће бити ограничен. Постоји неколико начина на које је, путем јавних расправа, могуће удовољити интересима и проблемима грађана. Одржавање везе са члановима опозиције или владе, који имају заједничке ставове у вези са предложеним законом, на примјер, створиће услове за представљање интереса актера грађанског друштва. Коришћењем медија за наглашавање питања, мишљења и сугестија грађана извршиће се притисак на чланове комисије да у разматрање узму и глас грађана у току саслушања. Обраћање члановима међународне заједнице, или формирање савеза с организацијама, синдикатима, невладиним организацијама и другим удружењима, такође ће ићи у прилог снази, преко повећања броја чланова, коју ће парламент моћи теже да игнорише.

Јавне расправе

Приручник

Законске обавезе свједока:

Свједоци, који су позвани да свједоче на јавној расправи, нису законом обавезни да се појаве, иако ће их већина доћи, како би исказали подршку члановима парламента који са њима дијеле мишљење. Свједоци не полагају заклетву, те тако законски нису обавезни да говоре истину; једина гаранција против лажног свједочења је страх да ће бити откривени испитивањем од стране чланова комисије из опозиције, или грађанства током периода испитивања. С обзиром да ће се давање лажног исказа, без сумње

лоше одразити на чланове комисије (и њихов став о приједлогу), жеља за очувањем вјеродостојности помоћи ће да се обезбиједи тачност исказа. Међутим, у члану 34. став (1), тачка ц) Пословника о раду Дома народа наводи се да комисија може да: "покрене питање одговорности за неодржавање позиву комисије, давање лажних или нетачних изјава комисији под заклетвом."

Уопштено, стручни свједоци не посједују законска права која имају свједоци у току јавних саслушања пред судом. С обзиром да је њихова изјава исполитизована од почетка (због наводне политичке пристрасности према ставовима посланика и делегата који су их позвали), свједоци често наилазе на тешка, чак непријатељски настројена испитивања када се суочавају са члановима комисије, који се супротстављају њиховим ставовима. Задатак предједавајућег је да омогући да процес испитивања/истраживања не измакне контроли.

Потребно је напоменути да је, под околностима у којима изјава свједока може ту особу довести у опасност, могуће саслушати свједоке без присуства јавности. То се свакако ријетко дешава, с тим да су увијек потребне мјере предострожности да би се заштитили свједоци од наношења штете или других посљедица.

Приједлог листе с именима свједока

- Академски специјалисти/стручњаци
- Представници владиних министарстава
- Невладине организације
- Пословне групе
- Заинтересоване групе грађанског друштва (синдикати, студенти, здравствени и социјални радници, предузећа, организације жена)
- Представници заинтересованих међународних организација
- Поједини грађани, који поднесу пријаву за обраћање током расправе

Свједоци у поступку испитивања министара и истражним саслушањима

У току испитивања министара и истражног саслушања, избор свједока је комплекснији, с обзиром на то да су они од којих се тражи да свједоче најчешће владини званичници, који се позивају на одговорност за њихове поступке, или поступке других органа власти. Према члану 34. став (1) тачка ц) Пословника о раду Дома народа, комисија може да "позива и саслушава свједоке из било које институције у БиХ, и да од њих захтијева одговоре на сва испитивања, и да изнесу све чињенице и информације, као и оне које представљају државну тајну", а према члану 34. став (1) тачка д) комисија може да "захтијева извјештај од било којег изабраног или именованог функционера, службеника или институције".

У Пословнику о раду неких парламената, као што је Парламент Шкотске, постоји одредба којом се приморавају позвани свједоци да присуствују јавној расправи било које врсте, док се у супротном могу суочити са санкцијама и бити кривично гоњени. Способност приморавања свједока да присуствују, представља механизам којим се знатно јача парламентарни надзор над извршном влашћу. На тај начин парламентарци могу да обезбиједе већу одговорност владиних званичника, у погледу њихових активности и понашања.

Припрема свједока:

Након што су чланови комисије одредили и изабрали релевантне стручњаке и представнике из реда свих заинтересованих страна, на које закон потенцијално може да утиче, потребно је тражити учешће свједока и информисати их о тематици јавне расправе, као и о њиховим дужностима.

Председавајући комисије, на основу приједлога комисије, ће:

- ✓ **12-14 дана** унапријед: утврдити формат и садржај позивница, укључујући и тему, логистику (вријеме, датум, мјесто), нацрт дневног реда, и захтијевати долазак на јавну расправу;
- ✓ **12-14 дана** унапријед: одабрати свједоке путем договора са свим члановима комисије, и израдити питања за свједоке (тражити сажетак експертисе, као и мишљења, препоруке, критике); тиме ће се структурисати излагања свједока у погледу садржаја и времена;
- ✓ **12-14 дана** унапријед: одредити временска ограничења за излагања и питања, те обухватити она из позивнице. У зависности од броја свједока, излагања би требало да трају од 5 до 15 минута; потребно је планирати 5 до 10 минута за питања након сваког излагања, како би чланови комисије могли да испитају свједоке, и како би свједоци могли да одговоре;

Јавне расправе

Приручник

- ✓ **1 седмицу** унапријед: проучити текст приједлога закона и обезбиједити да, као члан комисије, сваки учесник буде упознат са материјом, укључујући и импликације приједлога закона, како би био поједностављен процес испитивања.

Особље би требало да:

- ✓ **7-10 дана** унапријед: припреми и пошаље позивнице, прелиминарни дневни ред и питања свједоцима, информише свједоке о томе да писане изјаве или коментари требају доставити члановима комисије унапријед; траже да свједоци потврде свој долазак што је прије могуће;
- ✓ **1-2 дана** унапријед: контактира са свједоцима путем телефона и подсети их на преузету обавезу, те да надлежној комисији на вријеме достави писану документацију у вези са њиховим излагањима.

ПРЕПОРУКА 4: Евидентирање доприноса грађана

Иако су дужности и обавезе стручних свједока формално назначене у позивници, нема јасних смјерница у вези са видом учешћа грађана у јавној расправи. У таквим околностима важно је да, приликом планирања расправе, буде дефинисан и начин учешћа (што најчешће ради председавајући).

Да ли ће се од грађана тражити да доставе писане захтјеве прије расправе, уколико желе да учествују у расправи?

- У том случају та информација мора да буде уврштена у јавна обавјештења, укључујући и узорак (или барем смјернице) обрасца захтјева, потребан садржај, гдје га треба послати и колико дана унапријед. Особље затим треба да имена говорника уврсти у дневни ред, и у складу с тим прилагоди вријеме.

Да ли ће грађанима бити дата могућност да говоре, уколико на почетку расправе испуне образац захтјева?

- У том случају особље треба да утврди стандардни образац захтјева, направи довољно копија и одреди некога ко ће да одговори на питања, упути грађане на образце, и омогући да председавајући у току расправе добије испуњене образце.

Јавне расправе

Приручник

Без обзира који вид учешћа председавајући жели да усвоји, јавност мора путем обавјештења да буде јасно упозната са методом, тако да грађани буду у потпуности упознати са процедуром евидентирања својих ставова.

Вријеме за постављање питања:

Председавајући, у току припреме расправе, мора да одлучи о томе како ће тећи поступак постављања питања. Да се не би прекидао ток поступка, биће најефикасније да се стручњацима омогући да говоре, да се омогући само члановима комисије да постављају питања, те да се одреди период на крају јавне расправе за постављање питања грађана, давање коментара или сугестија (до сат времена, како би била омогућена ефикасна и детаљна дискусија и дебата).

Структура би у том случају била оваква:

(Примјер:)

18.00	Уводне напомене (Име председавајућег)
18.15	Први стручњак (представља га председавајући) (Име стручњака; функција; организација)
18.30	Питања (Чланови комисије и одговори свједока)
18.35	Други стручњак (представља га председавајући) (Име стручњака; функција; организација)
18.50	Питања (Чланови комисије и одговори свједока)
.....	
19.45	Пауза
20.00	Питања упућена од стране грађана (Председавајући чита питања/утврђује ко чини присутне)
20.45	Завршне напомене (Председавајући даје кратак преглед са јавне расправе и износи план активности након расправе)

Јавне расправе

Приручник

Ангажовање грађанског друштва:

Јавни збор као алтернатива

Тешко је актерима грађанског друштва да приморају парламентарне комисије да одржавају јавне расправе, а камоли да саслушају представнике сваке потенцијално заинтересоване организације, посебно ако те особе не подржавају ставове владајуће већине у вези са приједлогом закона. Алтернатива томе би била да актери грађанског друштва, као што су невладине организације размотре могућност организовања јавног збора, како би омогућили да сви актери буду представљени и да се њихов глас чује.

Предности организовања јавних зборова о приједлогу закона су следеће:

- За јавне зборове није потребна сагласност парламента, ни комисија, и могу да их организују, у било које вријеме, заинтересовани актери грађанског друштва, као што су невладине организације.
- Актери грађанског друштва могу да направе свој списак свједока, обезбјеђујући при томе да се чује глас који је супротан ставу парламентарне већине.
- Датум одржавања збора може да буде одређен тако да се подудара са сједницама парламента, како би се постигла максимална посјећеност и ефекат.
- Путем сарадње са медијима, организатори могу да омогуће да догађај буде публикован и да информативна кампања буде ефикасна.
- Организатори могу да координирају активности са другим заинтересованим организацијама, како би олакшали припреме: сарадња с актерима у другим областима може да буде искоришћена за организовање јавних зборова на неколико мјеста истовремено.
- Јавни збор је начин на који може да буде оцијењена, и што је још важније објављена јавна подршка или, чешће, супротстављање приједлозима закона.

VII. ПРИПРЕМА ТИМА ЗА ЛОГИСТИКУ

Организовање јавних расправа захтијева опсежна планирања и припреме. Иако надлежна комисија на располагању има особље, које ће се бавити детаљима, такође би, од особља које је на располагању, било корисно одредити тим за логистику (осим предсједавајућег, чије мјесто, у већини случајева заузима предсједавајући комисије, који сазива јавну расправу), тако да свако од њих може да преузме одговорност за одређени дио у току припреме.

У саставу тима за логистику треба да буде:

Јавне расправе

Приручник

Председавајући/Модератор: Надлежности председавајућег су велике и разнолике, а његова позиција објашњена је у даљњем дијелу текста. Укратко, председавајући треба да омогући одржавање јавне расправе у складу са планом; поштовање временских рокова; ефикасно и неометано вођење расправе и поступање у случају неумјесних упадица и нереди. Председавајући води рачуна о свједоцима и о томе да су они упознати са распоредом њихових свједочења, те након расправе остварује контакте са медијима.

Председавајући је најчешће и модератор, који је задужен за правилан ток поступка. Он утврђује и понавља питања, води рачуна о времену и доприносу јавности, и пази да дискусија не одступи од теме. Важно је нагласити неутралност модератора: он не смије јавно да износи мишљења у вези са приједлогом закона, како би одржао атмосферу правичности и једнакости.

Секретар: Ако је председавајући уједно и модетатор, комисија треба да именује секретара који ће у току расправе сједити до председавајућег и бавити се питањима која могу да се појаве у току расправе, а која председавајући, као координатор расправе, није у стању да ријешити. То може да буде: сузбијање неумјесних упадица, рјешавање спорова међу особама или странкама, разврставање и рјешавање свих логистичких проблема, који се јаве у току расправе. На овој позицији, у већини случајева, налази се секретар комисије.

Односи са медијима: Канцеларија за односе са медијима надлежна је за све активности из домена односа са медијима, и треба да омогући да јавност и медијски извори буду правилно и благовремено информисани о одржавању јавне расправе. Улога парламентарне Канцеларије за односе са јавношћу никад се не би требала потцијенити: та Канцеларија је битна за успјех расправе.

Координатор за логистику: Координатор за логистику води рачуна о свим детаљима који се односе на припрему просторије за одржавање јавне расправе. То подразумева резервисање мјеста одржавања, контакте с особљем задуженог за обезбјеђење, смјештај за медије и преводиоце, као и њихове опреме, обезбјеђивање довољног броја столица за представнике грађана, поклањање пажње освјетљењу и гријању, те клима-уређајима, омогућавање коришћења простора за освјежење и потребне документе, обезбјеђење службе за чишћење и вођење рачуна о томе да, након јавне расправе, мјесто њеног одржавања остане уредно и чисто. С обзиром на постојећу ситуацију у Парламентарној скупштини, ови задаци се такође обављају појединачно, или уз помоћ осталог особља из Заједничких служби.

Јавне расправе

Приручник

Извјестилац: Извјестилац је надлежан за вођење записника у току јавне расправе, чак и када је на располагању и користи се опрема за снимање. Извјестилац треба да води забиљешке у вези с атмосфером на сједници, бројем присутних, о томе који стручњаци и чланови комисије нису присутни, а треба посебну пажњу да посвети и свим препорукама, или алтернативама које предложи чланови комисије, стручњаци или грађани у току одржавања јавне расправе.

Помоћник: На дан јавне расправе, помоћник ће обезбиједити плочице са именима за све присутне говорнике, као и за чланове комисије, те да су плочице одговарајуће распоређене. Такође, помоћник ће грађанима и учесницима панел-дискусије пожељети добродошлицу; излагаче, односно свједоке допратити до њихових мјеста, и подијелити им, и уколико недостаје, фотокопирати информативне материјале, као и обрасце, путем којих ће се јављати за ријеч, уколико буде потребно.

Кључни актери јавне расправе

Председавајући/Модератор: У суштини, председавајући руководи припремом и током расправе, тако што води рачуна о поштовању временских термина, контактима с медијима и стручњацима, те модерира расправу.

Секретар: Секретар, ствара услове да "иза сцене" расправа тече неометано: одмах, и ефикасно рјешава проблеме који настану у току одвијања расправе.

Извјестилац: Извјестилац у току расправе мора пажљиво да води забиљешке, и да посебну пажњу посвети питањима и препорукама грађанства, посланика и делегата.

Координатор за логистику: Координатор за логистику организује све аспекте који се односе на мјесто одржавања, између осталог и резервације, обезбјеђење, превод, медије и опрему за снимање, освјетљење, гријање, довољан број столица и материјале за расправу

Учесници панел-дискусије: Учесници панел-дискусије су стручњаци-свједоци, и сви они који су позвани да се обрате и изнесу излагање у току јавне расправе.

Преводиоци: У БиХ присуство преводилаца је јако битно, с обзиром на велико присуство представника међународне заједнице. Важно је обезбиједити превод на страни језик за оне који су позвани да на јавној расправи говоре.

Канцеларија за односе с јавношћу: Канцеларија за односе са јавношћу или медије надлежана је за све аспекте медијске кампање, укључујући и саопштење за медије, присутност представника медија, те представља контакт за питања грађана.

Помоћник: Помоћник дочекује стручњаке и представнике грађана и одводи их до њихових мјеста, обезбјеђује писане материјале, и води рачуна да сви материјали буду на располагању.

Јавне расправе

Приручник

ПРЕПОРУКА 5: Систематизација подјеле рада

Евидентно је да планирање јавне расправе захтијева опсежне припреме за њено организовање. Због тога би било од помоћи институционализовати јасну подјелу активности између особља и чланова комисије, чији је задатак обављање припрема. Ова подјела рада би се могла прецизирати у Пословнику о раду, тако што би се увели јасни описи послова, са јасно утврђеним надлежностима сваког радног мјеста.

Међутим, с обзиром да је особље комисије тренутно бројчано ограничено у Парламентарној скупштини БиХ, што се тиче посланика, делегата и другог особља, парламентарно особље, осим особља комисија, може да преузме одговорности у припреми јавних расправа. У сарадњи са међународним организацијама, Парламентарна скупштина БиХ увелико је ангажована у процесу побољшања капацитета. Због тога, одређене парламентарне службе, које раније нису имале довољне материјалне ресурсе нити обучен кадар, као што су Истраживачки центар (ИЦ) и ИНДОК, сада су у могућности да преузму веће надлежности. Те компоненте Парламентарне скупштине БиХ потребно је уврстити у сваку подјелу надлежности, а њихове улоге треба да буду институционализоване, да би се могле пружити јасне смјернице у вези са задацима око организовања.

Истраживачки центар има главну улогу у томе да комисије добију сав неопходни материјал и анализе тематике јавне расправе. Потребно је омогућити особљу Истраживачког центра довољно времена за адекватно истраживање и прикупљање потребних информација и материјала. Да би се омогућило адекватно планирање доприноса Истраживачког центра, секретар комисије треба да обавијести директора Истраживачког центра, чим комисија почне да разматра могућност одржавања јавне расправе.

Осим тога, Парламентарна скупштина има на располагању и друге ресурсе, захваљујући помоћи међународне заједнице.

VIII. СПРОВОЂЕЊЕ ЕФИКАСНЕ ИНФОРМАТИВНЕ КАМПАЊЕ

а) Информативна кампања:

Информативна кампања чини кључну компоненту процеса јавне расправе, компоненту која, на крају, може да одреди успех цјелокупног догађаја. Добро

Јавне расправе

Приручник

организована и благовремена кампања за резултат ће имати информисану јавност, чији се допринос може показати врло корисним, док лоше испланирана активност, и у погрешно вријеме, може да одврати јавност, наглашавајући општи утисак да парламент, у ствари, није заинтересован за допринос грађана. Јавне расправе у процесу доношења закона обично се дешавају врло касно у законодавном процесу, те је због тога њено благовремено и правилно планирање врло битно да би се избјегао утисак да се расправа одржава само да би се добио легитимитет процедуре доношења закона.

Неопходно је нагласити значај информативне кампање, за разлику од медијске кампање, приликом планирања јавне расправе. Медијска кампања се односи на одређене секторе грађанског друштва, док информативна кампања обухвата, не само грађанство, невладине организације и заинтересоване стране, него и владу (извршну власт), посланике и делегате, и чак чланове саме комисије. Без правилног достављања информација свим укљученим странама, расправа једноставно неће успјети. Јавност мора да буде благовремено обавјештена; морају јој се обезбиједити неутрални, од суштинског значаја информативни материјали, а расправа мора да буде представљена као могућност за активно учешће грађана.

Кључ до успјешне информативне кампање:

- ✓ **14 дана прије расправе:** Утврдити ефектан наслов, односно слоган, којим ће се, не само сумирати приједлог закона, него и повећати интерес грађана.
- ✓ **14 дана прије расправе:** Провјерити списак с називима медија и саставити списак заинтересованих страна којима ће бити достављено обавјештење.
- ✓ **14 дана прије расправе:** Припремити обавјештење за јавност. Обавјештење треба да обухвати: датум, мјесто, вријеме, предмет и приједлог закона, као и контакт информације. Значајна документација, као што су карте или дијаграми, треба да буде благовремено стављена на располагање, на за то одређеним мјестима.
- ✓ **14 дана прије расправе:** Циркуларно обавјештење о јавној расправи

Јавне расправе

Приручник

треба да буде интерно достављено члановима комисије, посланицима, односно делегатима оба Дома, предсједавајућим Домова и особљу;

- ✓ **12-14 дана прије расправе:** Успоставити линк за јавну расправу на web страници Парламентарне скупштине (или ажурирати постојећу): линк треба садржавати све потребне информације (вријеме, датум, мјесто, сврха расправе), e-mail адресу за електронско слање питања грађана, контакт информације и основне податке о закону. Web страница треба да буде ажурирана редовно, или према потреби.
- ✓ **10-14 дана прије расправе:** Објавити прво обавјештење у новинама. Водити рачуна о томе да новине имају довољну читаност и да је обавјештење објављено на свим језицима који су у службеној употреби у БиХ, као и на језицима мањина, односно на неком страном језику. Водити рачуна о томе да је обавјештење уочљиво (нпр. објавити га у рубрици "Дешавања").
- ✓ **8-12 дана прије расправе:** Послати обавјештење о јавној расправи заинтересованим странама као што су: школе, болнице, синдикати итд. (e-mail или факсом);
- ✓ **8-10 дана прије расправе:** Припремити, у сарадњи са Канцеларијом за односе с јавношћу, обавијест за медије и добити сагласност од предсједника комисије.
- ✓ **4-6 дана прије расправе:** Послати обавјештење за медије, по могућности факсом.
- ✓ **2-4 дана прије расправе:** Припремити материјал за медије, који ће бити подијељен на дан расправе (у вези са садржајем материјала за медије видјети сљедећи дио Приручника).
- ✓ **1-2 дана прије расправе:** Послати још једно обавјештење за медије, и објавити друго обавјештење у јутарњем издању новина.
- ✓ **Дан након расправе:** Објавити у новинама краћи преглед о раду јавне расправе и обухватити приједлоге, које је дао предсједавајући комисије, у вези са будућим планом акивности Парламентарне скупштине БиХ.

Јавне расправе

Приручник

ПРЕПОРУКА 6: Обавјештење о одржавању јавне расправе

Пословници о раду обају Домова дају неколико смјерница о стандардним процедурама и протоколу, којим се регулишу организовање и спровођење јавне расправе. У неким државама, у којима се јавне расправе редовно одржавају, као што су Сједињене Америчке Државе, потребна су најмање два обавјештења, којима се најављује јавно саслушање: прво се упућује најмање тридесет (30) дана прије датума одржавања јавне расправе, а друго најчешће седам (7) дана прије расправе.

Стандардне информације обухватају: датум, мјесто, вријеме, тематику, основне информације, податке о контакт особи у случају питања, мјесто на којем ће сви информативни материјали бити доступни, и ако је могуће списак с именима свједока, који су потврдили долазак.

Иако законски не постоји обавеза издавања обавјештења, препоручује се да Парламентарна скупштина БиХ утврди смјернице за поступак слања обавјештења за јавне расправе, које ће бити одржаване у будућности. Ако нема обавезе за обавјештавањем, препоручује се штампање обавјештења најмање једну или двије седмице прије планиране расправе, и још једно обавјештење један или два дана прије датума одржавања расправе, која ће у свим обавјештењима обухватити горе наведене информације.

б) Информативни материјали:

Расподјела материјала и документације о садржају или импликацијама приједлога закона, сигурно представља кључну компоненту информативне кампање, с тим да је такође важно преиспитати природу и квалитет расположивог материјала. Прикупљене информације, чију расподјелу ће

Информисање јавности: Гдје се објављују обавјештења о јавним расправама

- Локалне новине, по могућности у рубрици "Дешавања"
- Електронске новине на неком страном језику
- Обавјештења јавних служби
- Заинтересоване стране (невладине организације, предузећа, синдикати, студенти)
- Саопштење за штампу
- Web страница Парламента
- Јавне институције и установе (Привредна комора, болнице, факултети)

Јавне расправе

Приручник

вршити особље, стручњаци и друге заинтересоване стране у току медијске кампање, и јавне расправе чине основ на којем ће на крају Парламентарна скупштина БиХ донијети одлуку, у вези са приједлогом закона.

Материјал за штампане медије:

Штампани медији су ти који ће информисати о расправи и који ће такође објавити кратке прегледе расправе, критике и ажуриране податке у вези с активностима парламента, у периоду након расправе. Новинарима је због тога потребно пружити што више информација, како би се омогућило извјештавање на основу чињеница. Информативни пакет, који се припрема за новинаре, треба да обухвата сљедеће:

- I) саопштење за штампу
- II) дневни ред
- III) списак с именима чланова комисије
- IV) списак с именима свједока
- V) презентације свједока, ако је могуће
- VI) кратак преглед приједлога закона
- VII) кодекс понашања/правилник за медије

Материјал за чланове комисије:

Чланови комисије, који су укључени у јавну расправу, треба да имају на располагању материјале с информацијама од суштинског значаја, како би могли да донесу објективне одлуке на основу чињеница о предложеном закону. Особље треба да припреми информације и податке за чланове комисије, укључујући и сљедеће:

- податке о буџету и финансирању, финансијске импликације приједлога;
- најновији медијски извјештаји о датом питању, у циљу оцјене јавног мнијења;
- питања за свједоке;
- копију приједлога закона;
- дневни ред;
- списак с именима свједока и основне податке;
- копије изјава свједока или извјештаје, који су достављени у писаној форми;
- по могућности, основне податке и анализу тематике расправе, које обезбјеђује Истраживачки центар, а који, такође, могу да обухвате и референцу на начин на који друге државе регулишу дато питање.

Јавне расправе

Приручник

За предсједавајућег потребно је припремити сљедеће:

- напомене за предсједавајућег приликом вођења расправе, укључујући, и могуће тачке за дискусију, питања, увод, сврху и сажетак, те
- уводне и завршне напомене.

Претраживање Интернета:

Коришћење Интернета за пружање информација јавности, пријављивање учесника и давање доприноса, представља ефикасан начин организовања јавне расправе, и посебно је ефикасан начин путем којег се може доћи до младих људи, који најчешће користе интернет. Web страница парламента треба да садржава стални линк за јавне расправе, обавјештења о новим расправама у облику обавјештења за новинаре (са темом, датумом, временом, мјестом одржавања, контакт информацијама, позваним свједоцима и сврхом расправе). Како се датум јавне расправе буде приближавао, обавјештење за медије такође може бити објављено и на почетној web страници, ради додатних информација. Интернет такође представља ефикасан начин пријављивања учесника, који желе да учествују и да се обрате током расправе. Овај метод омогућава организаторима (то јесте предсједавајућем комисије) да благовремено испланирају колико времена је потребно да би јавност дала свој допринос. То је такође најбољи метод којим је могуће обезбиједити да период, односно периоди постављања питања грађана теку према плану, с обзиром да само они који су унапријед доставили питања и/или коментаре имају могућност обраћања (иако је могуће на крају саслушања одвојити одређено вријеме за питања, тако да учесници могу да одговоре на презентације стручњака). Због тога би било потребно увести посебну e-mail адресу, која би требала бити објављена у свим обавјештењима за јавност и медије.

У току периода након расправе, електронска технологија се, такође, може показати корисном приликом евидентирања података (коментара, мишљења, препорука јавности). У том периоду потребно је редовно провјеравати e-mail због додатних сугестија, коментара или притужби јавности, у вези с одржавањем и током саме јавне расправе, или захтјева за додатним информацијама.

На крају, парламент треба да користи web страницу за објављивање извјештаја комисије о јавној расправи, као и да периодично ажурира податке о статусу приједлога закона, те како Парламентарна скупштина намјерава да користи допринос јавности. Електронски ресурси су најефикасније средство организовања давања информација у току периода након расправе.

Јавне расправе

Приручник

Неутралност информативног материјала:

Неко ће можда рећи да не постоје "неутралне" информације. Сви материјали показују пристрасност у одређеној мјери, посебно када је циљ јавне расправе представити ставове и заговарати предности. Међутим, приликом прикупљања података и израде информативног материјала за медије и грађанство, за особље је посебно важно да буде објективно и да тежи ка неутралности, како би се обезбиједило да су сви могући ставови заступљени.

III ДИО: ПРИПРЕМА ЈАВНЕ РАСПРАВЕ

IX. ЛОГИСТИКА

Утврђивање мјеста, времена и датума одржавања јавне расправе захтијева опсежне припреме и пуно времена. Међутим, правилно организована расправа ће одредити њен успјех, а често и отклонити недостатак пажње на чак минорне детаље, који могу негативно да утичу на цијели ток припреме. У тексту који слиједи назначени су различити видови припреме у погледу планирања јавне расправе.

Датум: приликом одређивања најпогоднијег датума за одржавање јавне расправе, организатори морају да обратe пажњу на неколико питања. Да ли у том периоду пада неки од празника, те да ли су планиране неке културне, спортске или пословне манифестације, које би могле да одвуку пажњу од одржавања јавне расправе? Такође је потребно размотрити да ли су посланици и делегати, те чланови надлежне комисије на располагању? Да ли је све то испланирано за касне послеподневне часове (након радног времена) и у току седмице, а не у петак или преко викенда, када су многе породице, посланици и делегати одсутни?

Вријеме: Приликом одлучивања о времену одржавања расправе, координатори за логистику морају да обратe пажњу, не само на вријеме почетка, него и планирану дужину трајања расправе. Најбоље вријеме за почетак зависи од навика у датој средини, распореда радних дана и одабраног дана у седмици. Дужина јавне расправе на крају ће зависити и од броја позваних свједока, временског оквира одређеног за излагања и питања, времена предвиђеног за допринос јавности и од броја планираних пауза. Уколико се од грађана тражи да унапријед доставе захтјев за излагање, биће лакше израчунати дужину потребног времена. Идеално би било да јавно саслушање траје од 2 до 3 сата,

Јавне расправе

Приручник

како би било обезбијеђено адекватно вријеме за излагања и дискусију о приједлогу закона, с тим да ток расправе, због своје дужине, не смије да губи динамику и пажњу присутних.

Мјесто одржавања: Расправе о приједлозима закона углавном се одржавају у просторијама парламента, чиме се смањује притисак на особље, у погледу изналагања и припреме одговарајућих простора на другим мјестима. Међутим, постоји много тога о чему треба водити рачуна. Запамтите, просторије би требало да буду на располагању најмање један сат прије почетка, и један сат након планираног завршетка расправе, како би се благовремено обавила припрема мјеста одржавања и чишћење просторија, као и предвидјело вријеме за дискусију или умрежавање након завршетка расправе.

- **Озвучење:** Водите рачуна о исправности система озвучења, и о томе да микрофони буду на располагању присутнима, када буду жељели да се обратe: покретни микрофон је користан, уколико су статични микрофони на располагању само предједавајућем и учесницима панел-дискусије.
- **Плочике са именима/распоред сједења:** Особље треба да припреми плочице са именима за све позване стручњаке, као и чланове комисије, с назначеним именима и функцијом (или спонзорском организацијом), те да води рачуна о распореду сједења, као и о поштовању тог распореда.
- **Говорница/панел:** Учесници панел-дискусије треба да сједе лицем окренутим присутним грађанима. Важно је да мјесто одређено за говорнике буде издигнуто, како би присутни грађани и представници медија могли да виде говорнике.
- **Представници медија:** Потребно је обезбиједити простор за представнике медија (и за њихову опрему), да би се загарантовала медијска покривеност и обезбиједити додатни сет за снимање јавне расправе.
- **Извјестилац:** Обезбиједити једно мјесто уз учеснике панел-дискусије и чланове комисије, како би извјестилац могао да чује излагања, као и питања која постављају чланови комисије и грађани након излагања.
- **Механизми за снимање расправе:** Службени транскрипт тока расправе неопходан је, уколико комисија, која организује расправу, заиста намјерава да у приједлог закона уврсти допринос јавности.

Јавне расправе

Приручник

Потребно је прије почетка расправе провјерити да ли опрема за снимање функционише, како се не би пропустио ниједан дио расправе, нити прекидао њен ток након почетка.

- **Освјежење:** У зависности од дужине трајања расправе, потребно је сервирати освјежење, и грађанима и говорницима. Освјежење могу да обезбиједи достављачи хране и пића у току саме расправе или на паузама, на одређеном мјесту. Потребно је водити рачуна о томе да послуга и присутни не ометају ток расправе.
- **Простор за материјал:** Претпоставља се да ће грађанима на располагању бити доста информативног материјала, осим дневног реда. Потребно је одвојити простор или сто за материјале, и обезбиједити довољан број копија, те одредити особу која ће бити задужена за фотокопирање или проналажење нових извора информација, уколико то буде потребно.
- **Канцеларијски материјал/оловке:** У зависности о утврђеном систему за говор учесника, потребно је обезбиједити оловке и обрасце за пријављивање излагања током расправе. Потребно је исти материјал обезбиједити и учесницима панел-дискусије и члановима комисије, како би правили забиљешке. Додатне количине папира могу да буду корисне за означавање или у случају потребе за исписивањем додатних плочица са именима учесника.
- **Услуге превођења:** Када су представници међународних организација присутни на расправи, важно је омогућити превод на стране језике и обрнуто. Потребно је, прије почетка расправе, водити рачуна о томе да опрема функционише и да је обезбијеђен простор за преводиоце.

Контролна листа за мјесто одржавања расправе:

- ✓ Простор резервисан и на располагању
- ✓ Систем озвучења функционише
- ✓ Провјерено гријање/хлађење простора
- ✓ Плочице са именима постављене и одређен распоред сједења
- ✓ Обезбијеђени материјали и документи
- ✓ Представници медија смјештени
- ✓ Говорница/панел постављени
- ✓ Системи за снимање постављени
- ✓ Освјежење послужено
- ✓ Служба безбједности обавијештена/организована
- ✓ Обезбијеђен канцеларијски материјал
- ✓ Обезбијеђене услуге преводиоца

Јавне расправе

Приручник

- **Обезбјеђење:** У случају осјетљивих тема, када се очекује бројно присуство грађана, посебна пажња мора да буде посвећена обезбјеђењу. С обзиром да се већина расправа одржава у просторијама парламента, потребно је унапријед обавијестити службенике безбједносне службе, а грађане упознати са процедуром при уласку у зграду.
- **Уређаји за гријање/хлађење:** У зависности од временских услова и времена одржавања јавне расправе, координатори треба да узму у обзир и потребу за загријавањем, односно расхлађивањем просторије, посебно ако се очекује да ће расправа трајати неколико сати. Ако гријање није задовољавајуће, присутни могу да постану незадовољни, што опет може да повећа напетост.

Освјежења:

У току јавне расправе, а посебно у току пауза учесницима треба да буде обезбијеђено освјежење било које врсте, на примјер: сок, кафа, чај, вода. Ако расправа траје дуже, можда је тада потребно обезбиједити и храну, или присутне обавијестити о најближем ресторану, и дати им довољно дугу паузу. Ако се храна доставља, организатори би требало да знају колико ће учесника доћи, иако је то врло тешко предвидјети када је расправа отворена за грађанство.

Превоз:

Превоз стручних свједока, који долазе на расправу, мора да буде уговорен унапријед и, ако је то потребно, резервисан смјештај. Све рачуне о насталим трошковима треба чувати, како би се трошкови уклапали у смјернице за буџет расправе.

Јавне расправе

Приручник

ПРЕПОРУКА 7: Буџет

Рад на буџету изискује много времена, а понекад је фрустрирајући. Чак и у државама са јаком традицијом, као што је Канада, тешко је из годишњег буџета парламента издвојити средства за одржавање јавних расправа, с обзиром да секретари комисија нису сигурни колико ће расправа у току године бити одржано, гдје ће се одржати, ко ће бити позван и колико је средстава потребно за трошкове превоза и смјештаја.

Тренутно, међународна заједница помаже Босни и Херцеговини у организовању јавних расправа, што неће увијек бити случај. Ако се очекује да јавне расправе остану битна компонента процедуре доношења закона, потребно је у годишњем буџету парламента, а за ту сврху, предвидјети средства. Трошкови јавне расправе су евидентни, с тим да се главна одлука односи на потребу исплате надокнада за путне и трошкове смјештаја стручњака. Други трошкови обухватају: штампање материјала, јавна и обавјештења за медије, освјежење, превоз и смјештај посланика и делегата, превоз до мјеста одржавања јавне расправе уколико је изван зграде парламента и канцеларијски материјал.

Све док средства за јавне расправе не буду предвиђена у буџету парламента, особље Парламентарне скупштине би требало да се ослања на планирање, процјене и стварне трошкове претходних расправа, како би утврдили реалне буџетске смјернице за будуће јавне расправе. У буџету је, такође, потребно узети у обзир и навести износ финансијске и материјалне помоћи, коју пружају донаторске или међународне организације.

Х. ПЛАНИРАЊЕ ДНЕВНОГ РЕДА

На дан расправе дневни ред представља документ на који ће учесници стално да обраћају пажњу. Због тога је битно да он садржи што више корисних података, и да су ти подаци тачни. (Потребно је дневни ред прегледати дан прије одржавања расправе, како би биле унесене промјене у именима говорника или терминима, с тим што је ипак потребно оградити се од евентуалних измјена у току рада). Дневним редом даје се структура тока расправе, временски оквир, представља председавајући, говорници и други актери, те учесницима даје краћи преглед приједлога, који ће понијети са собом. Дневни ред се састоји од неколико кључних компоненти.

- **Назив:** Назив расправе треба да буде исти као и назив који је коришћен у току информативне кампање, и потребно је њиме указати

Јавне расправе

Приручник

на материју приједлога закона.

- **Датум/вријеме/мјесто:** Навести датум, вријеме и мјесто на којем ће бити одржана јавна расправа, за лакшу (и будућу) референцу грађана и медија.
- **Сврха:** У неколико реченица описати сврху одржавања јавне расправе и онога што се расправом настоји да оствари.
- **Основне информације:** У том случају, основне информације се односе на јавну расправу, укључујући и краћи преглед приједлога, циљ расправе (укључујући и циљеве и жељени исход), те како је ток расправе конципиран.
- **Списак са именима чланова комисије (представника и делегата):** Прецизно навести имена свих чланова комисије, који су укључени у истраживање и разматрање приједлога закона. Такође навести и имена и функције оних који су помогли при организовању расправе.
- **Списак са називима међународних организација:** Навести називе свих међународних организација, које су позване на расправу, било да свједоче или само као посматрачи, као и називе оних организација које су комисији помогле финансијски, и/или путем консултантских услуга.
- **Уводне напомене:** Навести име предједавајућег и временски оквир.
- **Говорници/презентације:** Навести имена свих говорника (име, функција и организација) и вријеме планирано за сваку презентацију и, ако је могуће, тему презентације.
- **Период планиран за питања:** Назначите вријеме када ће чланови комисије, као и грађани, моћи да постављају питања, и планирано вријеме (колико је минута одређено за свако питање).
- **Планирање паузе:** У дневни ред потребно је уврстити почетак и крај трајања пауза, како би учесници планирали доласке и одласке са расправе.
- **Завршне напомене:** Одштампати име предједавајућег и навести да ће, у оквиру завршних напомена, бити објашњен и план активности након расправе.
- **Контакт информације:** Навести име, број телефона и адресу контакт

Јавне расправе

Приручник

особе, којој се могу доставити сва питања након расправе. Навести и e-mail адресу и web страницу парламента.

XI. УЛОГА ПРЕДСЈЕДАВАЈУЋЕГ

Ефикасан и убједљив предсједавајући је јако битан за успјех јавне расправе, с обзиром да његова улога није само да води рачуна о организовању расправе и благовремености припрема, него и да увјери учеснике да су њихови ставови и перспективе битни.

У идеалној ситуацији постоје и предсједавајући и модератор. На тај начин предсједавајући се може усредсриједити на одржавање реда, док се модератор концентрише на свједоке и води рачуна о томе да се придржавају теме, планираног времена, и да поштују правилник расправе. Међутим, обично послове предсједавајућег и модератора обавља једна особа, која је истовремено надлежна за више послова.

Предсједавајући је надлежан за сљедеће:

Прије расправе:

- Одобравање и штампање дневног реда (или давање тог задатка неком другом)
- Вођење бриге о свједоцима и информисање свједока о току јавне расправе
- Дочекивање грађана регистрованих за учествовање и стварање атмосфере "отворене" средине
- Одржавање контаката са медијима и резервисање времена за интервјуе

У току расправе:

- Увод у расправу и представљање временског оквира
- Представљање правила тока расправе
- Представљање говорника/свједока
- Вођење рачуна о временском оквиру и току расправе, како се не би одступило од теме
- Вођење расправе и обраћање пажње на то да се сви говорници држе теме
- Поступање у случају неумјесних упадица и прекида, као и рјешавање спорова
- Давање ријечи учесницима и понављање питања, ако је потребно

Јавне расправе

Приручник

- Наставак сједнице након пауза

Затварање сједнице:

- Сумирање резултата рада расправе и представљање будућег плана активности
- Давање завршних напомена
- Одговарање на питања и примање притужби након расправе
- Сусрет са представницима медија, због давања службених изјава и коментара.

ПРЕПОРУКА 8: Израда Правилника за расправе

За сада не постоји стандардни протокол за спровођење јавних расправа у Босни и Херцеговини. То омогућава председавајућем да утврди и спроводи смјернице које су специфично израђене за сваку јавну расправу. Међутим, израдом стандардног Правилника за јавне расправе дао би се већи легитимитет поступку (у смислу институционализовања процеса јавних расправа) и председавајући би могао да се концентрише на битна питања. Осим тога, тиме би се омогућила конзистентност понашања, док би сви будући председавајући поштовали исте смјернице. На крају, грађанство би знало шта може да очекује од сваке јавне расправе, у погледу угледности и начина организовања.

Процес израде Правилника за јавне расправе треба да обухвати детаљну анализу кратких прегледа досадашњих јавних расправа, те утврди правила која су се показала добрим, и која се више не препоручују, те питања, односно проблема који се константно јављају у току расправе. Потребно је да, у току примјене правила, буде извршена додатна анализа, како би се утврдило да ли су она ефикасна, те како их је могуће побољшати.

Идеално би било да та правила буду уврштена у званичне Пословнике о раду оба Дома Парламентарне скупштине БиХ. Међутим, како је процес измјене Пословника о раду дуг, привремена правила за јавне расправе, одлуком Колегијума Дома, могла би да буду донесена у виду протокола. С обзиром на праксу одржавања заједничких расправа пред комисијама оба Дома и усаглашавања коначног текста закона, текст таквог протокола би требало да буде једнак за оба Дома. Комисије би могле усвојити таква привремена правила. Међутим, да би се обезбиједила општа досљедност, ефикасније је ако се организација и спровођење јавне расправе регулише путем Пословника о раду.

ХП. ПРОЦЕДУРЕ НАКОН РАСПРАВЕ

Завршетак јавне расправе није крај процеса јавне расправе. У ствари, управо пажња која се посвећује периоду након расправе може да одреди оно што ће се догодити са коментарима и сугестијама грађана, изнесеним у току расправе, и да ли ће они утицати на форму и садржај датог приједлога закона. Због тога, иако ће динамика и интересовање, без сумње, опасти након расправе, врло је важно да постоје механизми за праћење активности након расправе.

Након расправе, особље би требало да:

- ✓ Свједоцима напише и пошаље захвалнице
- ✓ Изради краћи преглед тока јавне расправе и достави га медијима за објављивање у новинама, или дневницима наредног дана.
- ✓ Води рачуна о свим детаљима логистике, укључујући и плаћање доставе хране и пића, трошкова превоза и смјештаја свједока, као и мјеста одржавања, уколико буде потребно.
- ✓ Преслуша и пажљиво

Ангажовање грађанског друштва: Период након расправе

Период након расправе представља другу фазу у којој актери грађанског друштва могу активно да учествују, тако што ће грађане информисати, а на парламент вршити притисак да спроведе приједлоге из плана активности за период након расправе.

Најефикаснији начин на који је могуће обезбиједити да ће парламент одржати обећање и да ће узети у обзир ставове јавности је следећи:

- Одржавати контакте с представницима медија, како би они могли периодично да објављују информације у вези са планом активности парламента, након расправе.
- Повремено одржавати контакте са посланицима и делегатима, који су, према вашим ставовима показали благонаклон став - тражити нове информације и извјештаје о напретку, како би се увијек било упознато с активностима парламента (или непостојањем активности) у погледу доношења закона.
- Израдити и објавити властите извјештаје о унапређењу рада парламента.
- Одржавати директне контакте са другим организацијама, које су заинтересоване за јавне расправе због праћења рада у другим регијама, као и путем доступних канала.
- Ако ваша организација сматра да је то пожељно или неопходно, организујте јавни збор/дискусију на исту тему, и разговарајте о владиним активностима, те још једном евидентирајте подршку грађана или супротстављање приједлогу закона.

Јавне расправе

Приручник

прегледа транскрипт тока расправе.

- ✓ Проанализира све писане материјале, које су у току расправе доставили чланови комисије, стручњаци, или грађани, међу њима и амандмане, изјаве, мишљења или сугестије за побољшање рада.
- ✓ Прегледа сва питања и коментаре, које доставе представници грађанства, било прије или након саслушања, да би се оцијенило шта грађане највише интересује и за којим информацијама трагају.
- ✓ Нагласе сугерисане амандмане на приједлог закона, било у писаној форми или у транскрипту тока расправе, и категорише их као техничке (лингвистичке или граматичке промјене, допуне или брисање) или као суштинске (измјене суштине садржаја приједлога закона).
- ✓ Напишу кратак преглед свих излагања свједока/исказа за чланове комисије.
- ✓ Ажурирају веб страницу Парламентарне скупштине БиХ, на којој ће бити објављен кратак преглед тока расправе, предложени план активности, закључци, списак с именима говорника и називима презентација, постигнути циљеви; извјештај комисије о расправи;

Све је у правилном одабиру времена!

Да би били одржани кредибилитет и ред, важно је да јавне расправе **почну и да се заврше на вријеме!**

Такође, најтежи задатак предсједавајућег је да води рачуна о томе да свједоци и учесници који дају коментаре, и који постављају питања **поштују временске рокове.**

То подразумијева и **вођење рачуна о времену током пауза**, а трајање паузе не смије да буде дуже од планираног.

Поштовање временских рокова најлакши је начин **структурисања расправе и одржавања реда.**

Сви (грађани, свједоци, делегати и заступници) имају пуно посла и већина ће уклопити јавну расправу у периоду између друге двије обавезе. Уколико се временски оквир не поштује, учесници **могу да оду раније и тиме прекину расправу, или доведу у питање професионалност** организатора, или јавну расправу уопште.

Стога, када се сматра оправданим, позвати учеснике на почетку или током расправе, да усмено изнесу главну тему расправе, те да приложе или у писменој форми предају своје коментаре или приједлоге, након расправе.

Јавне расправе

Приручник

омогућавају грађанима да доставе нове сугестије, препоруке и коментаре у вези са вођењем поступка расправе и на web страници објавити нове информације о статусу приједлога закона.

- ✓ Често провјеравати e-mail и биљежити све додатне и доступне коментаре и сугестије.

Председавајући би требало да:

- ✓ Сазове састанак чланова комисије у циљу прегледа исказа изнесених на расправи; председавајући, секретар и извјестилац би требало затим да ураде извјештај са низом препорука на основу излагања грађана и чланова комисије, као и савјета и сугестија учесника панел-дискусије.
- ✓ Достави извјештај комисији на одобрење, и уврсти све нове сугестије чланова комисије.
- ✓ Достави извјештај председавајућем Дома за даљу расподјелу Колегијуму и главним комисијама Дома.

Напомена: Контролна листа која слиједи је у сврху опште препоруке и не би се требала сматрати листом набројаних захтјева који се морају испунити. С обзиром на тренутно ограничена средства ПСБиХ, особље комисија, те председавајући могу по сопственом нахођењу модификовати смјернице према захтјевима и расположивим средствима парламента.

Јавне расправе

Приручник

✓	Рок	КОНТРОЛНА ЛИСТА ЗА ЈАВНУ РАСПРАВУ: Припреме прије расправе
		ПРЕДСЈЕДАВАЈУЋИ:
	14 дана прије	Секретар: пише извјештај за јавну расправу, припрема аргументе за и против приједлога закона
	14 дана прије	Врши преглед извјештаја достављеног од секретара и сазива састанак комисије
	14 дана	Са члановима комисије разговара о сврси, циљу и формату
	12-14 дана	Израда и одобравање дневног реда
	10 дана	Израда Правилника за јавне расправе (Протокол)
		ОДАБИР СВЈЕДОКА:
	14 дана	Избор свједока/замјенских свједока у току расправе на комисији
	12-14 дана	Израда позивница и утврђивање временских оквира
	12-14 дана	Утврђивање питања за свједоке
	12 дана	Слање позивница
	7 дана	Потврђивање доласка стручњака и контактирање са замјенским стручњацима, ако је потребно
	1-2 дана	Контактирање са свједоцима телефоном - као подсјећање
		ИНФОРМАТИВНА КАМПАЊА:
	14 дана	Креирање назива/слогана за расправу
	14 дана	Састављање листе медија
	12-14 дана	Припрема јавног обавјештења
	12-14 дана	Израда приједлога дневног реда; достављање приједлога предсједавајућем
	12 дана	Интерно достављање обавјештења
	12 дана	Израда web странице; e-mail адресе; електронског обрасца за питања
	10-14 дана	Објављивање првог обавјештења
	8-12 дана	Слање обавјештења заинтересираним групама
	8-10 дана	Израда обавјештења за медије, достављање обавјештења предсједавајућем
	4-6 дана	Достављање обавјештења медијима
	2-4 дана	Израда материјала за медије
	2 дана	Обједињавање писаних презентација и достављених питања грађана, те расподјела члановима комисије
	1-2 дана	Друго обавјештење за медије и објављивање другог обавјештења
		МЈЕСТО ОДРЖАВАЊА/ЛОГИСТИКА:
	12-14 дана	Утврђивање датума, времена и мјеста одржавања расправе
	7-10 дана	Резервација просторија за одржавање јавне расправе
	7-10 дана	Контактирање са службама обезбјеђења, снимања и превођења
	7 дана	Резервације хотелских соба и пријевоз свједока, ако је потребно
	5 дана	Услуга obroка и освјежења
	2-3 дана	Потврда резервација просторија, услуга и смјештаја

Јавне расправе

Приручник

✓	Рок	КОНТРОЛНА ЛИСТА ЗА ЈАВНУ РАСПРАВУ: Дан расправе
		ТИМ ЗА ЛОГИСТИКУ
	Прије расправе	Канцеларија за односе с јавношћу: осигурава простор за медије
		Канцеларија за односе с јавношћу: осигурава материјале за медије
		Особље: уговара услуге превођења/ транскрипта
		Помоћник: поставља натписе с именима; обезбјеђује канцеларијски материјал и информативни материјал
		Помоћник: доставља штампани материјал (дневни ред, приједлог закона, итд.)
		Помоћник: води рачуна о томе да сваки говорник пред собом има воду за пиће
		Помоћник: грађане и стручњаке прати до њихових мјеста
		Секретар: предсједавајућем доставља забиљешке за расправу, информације
	У току расправе	Помоћник: према потреби фотокопира додатни материјал
		Особље: обезбјеђује освјежење у току паузе
	Послије расправе	Канцеларија за односе с јавношћу: омогућава контакте с медијима и предсједавајућим
		Особље: помаже приликом затварања просторија
		ПРОСТОРИЈЕ: КООРДИНАТОР ЗА ЛОГИСТИКУ
	Прије расправе	Води рачуна о систему озвучења
		Провјерава гријање/хлађење и освјетљење
		Организује распоред сједења: панел, говорница за стручњаке
		Организује обезбјеђење
	У току расправе	Надгледа просторије и прилагођава исте према потребама
	Послије расправе	Води рачуна о одржавању чистоће
		Провјерава да ли су просторије након расправе остављене у исправном стању
		ПРЕДСЈЕДАВАЈУЋИ:
	Прије расправе	Поздравља стручњаке; упознаје их са предвиђеним правилима и протоколом
		Одржава везу са представницима медија; договара интервјуе, конференцију за штампу
		Обазрив према окружењу, како би се спријечили конфликти
	У току расправе	Отвара расправу, објашњава тему, сврху и дневни ред
		Представља правила за вођење расправе или протокол, укључујући и планирано вријеме
		Разматра и додатна логистичка питања (тоалет, освјежење, паузе)
		Представља свједоке, чланове комисије
		Представља говорнике и води рачуна о временском оквиру
		Утврђује питања, понавља питања према потреби
		Води рачуна о реду; рјешава ометање расправе према потреби
		Затвара расправу; даје кратак преглед; објашњава акциони план
	Након	Прима коментаре, притужбе након расправе
	Након	Сусрети са медијима; интервјуи или конференције за штампу

Јавне расправе

Приручник

✓	Рок	КОНТРОЛНА ЛИСТА ЗА ЈАВНУ РАСПРАВУ: Период након јавне расправе
		ИНФОРМАТИВНА КАМПАЊА:
	Један дан послије	Слање саопштења за новинаре, заједно с планом активности и кратким прегледом јавне расправе
	Један дан послије	Објављивање кратког сажетка у новинама, заједно са предложеним будућим активностима
	У континуитету	Редовно ажурирање web странице у погледу статуса приједлога закона
	У континуитету	Канцеларија за односе с јавношћу: одговори на питања медија, захтјеви за интервјуима
		ОСОБЉЕ КОМИСИЈЕ:
	Један дан	Пише обавијест за новинаре, кратак преглед јавне расправе, план активности за медије
	1-2 дана	Шаље писма захвале свједоцима који су учествовали у расправи
	1-2 дана	Испуњава обавезе плаћања: свјedoци, простор гдје је одржана јавна расправа, пиће и храна
	2-4 дана	Пажљиво разматра транскрипт са расправе
	2-4 дана	Анализира достављена питања, амандмане, сугестије
	3-5 дана	Пише сажетак садржаја презентација свих свједока
	У континуитету	Провјерава e-mail за додатне препоруке
		ПРЕДСЈЕДАВАЈУЋИ:
	4-7 дана	Састаје се са секретаром и извјестиоцем - разговарају о приједлогу извјештаја
	7-8 дана	Дистрибуира извјештај члановима комисије; додаје коментаре
	10-15 дана	Завршава извјештај и доставља га предсједавајућем Дома
		ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:
	3-5 дана	Прегледају амандмане и врше категоризацију у току састанка
	8-9 дана	Достављају промјене, коментаре, препоруке за извјештај
		ПРЕДСТАВНИЦИ ГРАЂАНСКОГ ДРУШТВА:
	У континуитету	Одржавају везе са медијима, како би биле објављене актуелне информације о активностима
	У континуитету	Одржавају контакт са посланицима и делегатима са којима имају добру сарадњу, како би увијек били информисани о догађајима
	У континуитету	Пишу и објављују властите извјештаје о напретку рада владе
	У континуитету	Одржавају контакт са другим организацијама
	У континуитету	Ако је пожељно, организирају властити јавни збор

Јавне расправе

Приручник

¹Законодавни поступак, описан у овом Приручнику, као и друге референце на процедуру пред Парламентарном скупштином БиХ, које су садржане у тексту, базирају се на Пословнику о раду, којег је донио Представнички дом, 16. јануара 2006. године, и Пословнику о раду Дома народа, од 31. јануара 2006. године, а који су објављени у Службеном гласнику Босне и Херцеговине, број 33/06, из маја 2006. године. Нови Пословници о раду донесени су након пролонгираног процеса ревидирања. У ствари, Представнички дом је донио нови Пословник о раду, већ у јулу 2005. године, и чекао је до децембра исте године да Дом народа усвоји амандмане на свој Пословник о раду. Било је потребно донијети неколико нових амандмана да би ново-усвојени Пословници о раду били усклађени.

Иако је Пословник о раду, донесен у јануару 2006. године, требао да ступи на снагу осам (8) дана након датума објављивања, у мају 2006. године, оба Дома су одлучила да измијене нови Пословник о раду, како би одгодили његову примјену до новог сазива Парламентарне скупштине БиХ, након Општих избора у октобру 2006. године. Ти најновији амандмани објављени су у Службеном гласнику Босне и Херцеговине, број 41/06.

Овај Приручник израђен је захваљујући подршци Агенције за међународни развој Сједињених Америчких Држава (УСАИД), Мисија у БиХ, у складу с одредбама гранта број 168-А-00-05-00002. Ставови изнесени у овом Приручнику припадају аутору, и не представљају нужно ставове УСАИД-а.

Јавне расправе

Приручник

ГЛАВНИ ИЗВОРИ

Овај Приручник се базира на два главна извора:

Центар за грађанско образовање и Национални демократски институт. *A Guide to Organizing Public Forums. (Водич за организовање јавних форума)* 2004.

Национални демократски институт и Иницијатива ОЕБС-а за подршку Скупштини, *Assembly of Kosovo Public Hearing Manual. (Приручник за јавне расправе на Скупштини Косова)* Приштина, 2004.

РАЗМАТРАНИ И ЦИТИРАНИ ПОСЛОВНИЦИ

Дом народа

Члан 26. "Уставноправна комисија", *Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 33, од 3. маја 2006.*

Члан 34. "Овласти комисија", *Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 33, од 3. маја 2006.*

Члан 96. "Предлагач закона - члан или комисија Дома", *Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 33, од 3. маја 2006.*

Члан 104. "Поступак пред комисијом", *Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 33, од 3. маја 2006.*

Члан 108. "Проширена дебата", *Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 33, од 3. маја 2006.*

Представнички дом

Члан 37. "Метод рада комисија", *Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 33, од 3. маја 2006.*

Члан 99. "Овлаштени предлагач", *Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 33, од 3. маја 2006.*

Члан 102. "Процедура пред Уставноправном комисијом и надлежном комисијом - Прва фаза", *Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 33, од 3. маја 2006.*

Јавне расправе

Приручник

Члан 109. "Подношење амандмана", *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 33, од 3. маја 2006.

Члан 110. "Процедура са надлежном комисијом", *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 33, од 3. маја 2006.

Члан 113. "Извјестилац надлежне комисије", *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 33, од 3. маја 2006.

Члан 114. "Јавна расправа", *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 33, од 3. маја 2006.

Члан 115. "Мишљења учесника у јавној расправи", *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 33, од 3. маја 2006.

Члан 118. "Амандмани у пленарној фази", *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 33, од 3. маја 2006.

Члан 123. "Усклађивање", *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 33, од 3. маја 2006.

Члан 134. "Јавна расправа", *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 33, од 3. маја 2006.

КОРИШТЕНИ РАДОВИ

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>.

Јавне расправе

Приручник

Консултантска група за корпоративно и јавно управљање. *The Parliamentary Assembly of BiH: A brief review of the needs for assistance*. (Парламентарна скупштина БиХ: Кратак преглед потреба за помоћи), Сарајево, 2006.

Конзорциј за демократију кроз разматрање. "The Deliberative Agency: Opportunities to Deepen Public Participation." *Deliberative Democracy Consortium Discussion Paper*. (Агенција за парламентарно разматрање: "Шансе за продубљивање учешћа јавности" Реферат Конзорција за демократију кроз разматрање) (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*. (Ресурсни водич за законодавно заговарање: Промовирање људских права у Босни и Херцеговини), 2005.

ICVA i CRS. "NGO-Parliament dialogue through 'Public Hearing'." (Дијалог НВО - Парламент преко 'јавне расправе'), октобар 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. (Јавне расправе и динамика демократије путем расправљања. Студија случаја. Реферат је презентираан на конференцији Удружења политиколога Средњег Запада, Чикаго, Илиноис, 3.-6. април 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>.

Јавне расправе

Приручник

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.