

UČESTVUJEM, DAKLE - DOPRINOSIM!

**UČEŠĆE GRAĐANA I ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U DONOŠENJU ODLUKA
NA ENTITETSKOM, KANTONALNOM I OPŠTINSKOM NIVOU VLASTI U BIH**

SADRŽAJ

SAŽETAK.....	3
Lista skraćenica	4
UVOD	5
Metodologija	6
1. UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESIMA DONOŠENJA ODLUKA.....	7
1.1 Od reprezentativne do direktne - ka participativnoj demokratiji.....	8
1.2 Oblici i načini učešća građana	9
1.3 Novi trendovi u lokalnom upravljanju u Evropi	11
1.4 Učešće građana u Bosni i Hercegovini: Postojeći mehanizmi za uključivanje građana u procese donošenja odluka na nižim nivoima vlasti	11
1.4.1 Javne rasprave	12
1.4.2 Inicijativa za predlaganje zakona	12
1.4.3 Javno saslušanje	12
1.5 Prepreke građanskom učešću u procesima donošenja odluka u Bosni i Hercegovini	13
1.5.1 Kompleksnost administrativnog i pravnog okvira	13
1.5.2 Tranzicijski procesi	14
1.5.3 Otežan pristup informacijama	15
2. MEHANIZMI UČEŠĆA GRAĐANA U PRAKSI: ENTITETSKI, KANTONALNI, I LOKALNI NIVO VLASTI U BIH	17
2.1. Federacija BiH	17
2.2. Republika Srpska	19
2.3. Brčko Distrikt	22
2.4. Kantonalni nivo	23
2.4.1 Postojeći dokumenti o saradnji između vladinog i nevladinog sektora u okviru kantona u FBiH	26
2.5 Opštinski nivo	28
2.5.1 Mjesne zajednice – i dalje ključni mehanizam učešća građana.....	29
2.5.2 OCD-i kao mehanizam učešća građana na lokalnom nivou	30
2.6. Zaključci analize.....	31
3. ISKUSTVA OCD-a U KORIŠTENJU MEHANIZAMA ZA UKLJUČIVANJE U DONOŠENJU ODLUKA	34
3.1. Generalna zapažanja OCD-a o mehanizmima učešća u donošenju odluka	34
ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	37
PREPORUKE za institucije vlasti:.....	37
PREPORUKE za OCD-e i građane:	40
BIBLIOGRAFIJA	42
Dodatak 1. Spisak predstavnika vlasti i drugih sagovornika uključenih u istraživanje	44
Dodatak 2. Lista organizacija civilnog društva koje su učestvovala u istraživanju	45
Dodatak 3. Upitnik korišten u istraživanju sa OCD	46
BIOGRAFIJE AUTORICA	52

SAŽETAK

Studija se bavi učešćem građana u procesima donošenja odluka na entitetskom, kantonalnom i opštinskom nivou u Bosni i Hercegovini, polazeći od činjenice da je učešće građana osnovni temelj demokratije i polazna osnova za građenje inkluzivnog i pravednog društva. Učešće građana je dinamično i može biti pojedinačno i direktno, kao i kroz angažman u neformalnim i formalnim interesnim grupama, udruženjima i pokretima. Građani koriste svoja prava na učešće prije svega izlaskom na glasanje, što se smatra minimalnim učešćem u društvenim procesima, te širim učešćem u procesima donošenja odluka u svojim lokalnim zajednicama i šire, te iskorištavanjem svog prava da budu birani kao predstavnici političkih partija ili individualno.

Oblici i mehanizmi organizovanja građanskog učešća u procesima donošenja odluka su prevashodno zadatak vlasti koja ih može uključiti kroz 1) obavještanje o svojim djelatnostima; 2) konsultacije o konkretnim pitanjima od značaja za zajednicu; 3) aktivno uključivanje u procese kroz davanje konkretnih prijedloga i doprinosa diskusiji i biranju prioriteta; te 4) delegiranje ovlaštenja građanima za biranje i odlučivanje po pojedinim pitanjima od značaja.

Ova studija razmatra razne postojeće mehanizme na entitetskim, kantonalnim i opštinskim nivoima vlasti i to: javne rasprave; inicijative za predlaganje zakona i javna saslušanja.¹ Istraživanje koje je sprovedeno za potrebe ove studije pokazuje da mehanizmi za učešće građana postoje, ali da se ne koriste dovoljno često. Evidentna je činjenica da ne postoji dovoljno informacija niti razvijena svijest o mogućnostima i vrijednosti učestvovanja kako kod vlasti, tako i kod organizacija civilnog društva (OCD) i građana. Također, primijetno je da institucije vlasti nisu dovoljno otvorene prema novim inicijativama, te da je njihov rad u velikoj mjeri netransparentan. Ovome u prilog ide i činjenica da veliki broj građana nije dovoljno upoznat niti koristi Zakon o slobodnom pristupu informacijama, dok institucije vlasti nisu preuzele sve potrebne korake za kreiranje struktura i procedura za adekvatnu implementaciju ovog Zakona.

S druge strane, uprkos postojanju pravnih procedura i mehanizama za učešće građana u procesu donošenja odluka, građani rijetko koriste ove mehanizme. Primarni razlog za pasivnost građana su socijalne i ekonomske prirode – većina građana u Bosni i Hercegovini se suočava sa siromaštvom, nezaposlenošću i generalnom apatijom, što prouzrokuje marginalizaciju i nedostatak iluzije da se situacija može promijeniti njihovim učešćem. Nadalje, građani nemaju povjerenje u mehanizme koji im se nude za uključivanje i sumnjaju da svojim učešćem mogu mnogo promijeniti.

Ohrabrujuća je činjenica da organizacije civilnog društva sarađuju sa vlastima na svim razinama. Ipak, ova saradnja je najvidljivija i najkvalitetnija na lokalnom nivou i odražava se kroz zajedničke projekte, učešće u cjelokupnom procesu kreiranja i implementacije javnih politika, informisanju i razmjeni iskustava, kao i u pružanju usluga.

Na osnovu analize trenutnog stanja u domenu učešća građana razrađene su preporuke kako za institucije vlasti, tako i za organizacije civilnog društva i građane. Neke od tih preporuka idu u pravcu izmjene svih tretiranih poslovnika o radu Skupština u smislu izmjena odredbi koje se odnose na održavanje javnih rasprava, kreiranja pravnog okvira i uvođenja novih mehanizama za uključivanje građana u procese donošenja odluka, uključivanje građana u ranoj fazi izrade zakona te povećavanja transparentnosti i otvorenosti vlada i skupština na svim nivoima. Preporuke namijenjene organizacijama i građanima obuhvataju, između ostalog, i razvijanje informativne i zagovaračke kampanje o već postojećim mehanizmima za učešće građana u procesima donošenja odluka, kao i onim koji još uvijek nedostaju, zauzimanje proaktivnijeg stava građana po pitanju učešća u procesima odlučivanja i organizovanja sistematske i kontinuirane edukacije organizacija i građana o procesu izrade i donošenja propisa.

¹ Prethodna ACIPS-ova Studija na ovu temu se bavila mehanizmima za uključivanje građana i organizacija civilnog društva (OCD) na državnom nivou kroz analizu Pravila o konsultacijama pri izradi pravnih propisa; Primjena Pravila o konsultacijama pri izradi zakona-mrtvo slovo na papiru, juni 2009, ACIPS, dostupna na http://acips.ba/uploads/acips_primjena_pravila%20o%20konsultacijama_bos.pdf

Lista skraćenica

ACIPS	Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije
BiH	Bosna i Hercegovina
BPK	Bosansko-podrinjski kanton
CCI	Centri civilnih inicijativa
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GAP	Governance Accountability Project (Projekat upravne odgovornosti)
KS	Kanton Sarajevo
NSRS	Narodna Skupština Republike Srpske
OCD	Organizacija civilnog društva
PSFBiH	Parlamentarna skupština Federacije Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
SIDA	Swedish International Development Agency (Švedska agencija za međunarodni razvoj)
TI	Transparency International
UNDP	United Nations Development Program (Razvojni program Ujedinjenih nacija)
USAID	United States Agency for International Development (Razvojna)
ZDK	Zeničko-Dobojski kanton
ZoSPI	Zakon o slobodnom pristupu informacijama

UVOD

Učešće građana u procesima donošenja odluka je temelj moderne demokratije i polazna osnova za izgradnju inkluzivnog i pravednog društva. Nivoi učešća, modeli i vidovi organizovanja građana zavise od puno faktora, stoga je važno da država postavi institucionalne mehanizme za olakšavanje pristupa građanima, kao osnovni preduslov i motivirajući faktor za povećanje učešća, a samim tim poboljšanje politika i servisa koji odgovaraju potrebama ciljnih grupa te prirodno povećavaju transparentnost i odgovornost javnog sektora.

Ova studija se bavi učešćem građana, kako pojedinačno tako i kroz angažman u interesnim grupama,² udruženjima, pokretima, tj. organizacijama civilnog društva (OCD). Stoga se kroz studiju jednakopravno provlače termini građanin - građansko učešće te učešće civilnog društva, što autori smatraju samo oblicima udruživanja i načina na koji građani biraju da učestvuju i daju doprinos procesima donošenja odluka, a samim tim, i razvoju društva. Ova odluka je zasnovana na poimanju da se različite vrste građanskog angažmana i učešća mogu podvesti pod sektor civilnog društva.

Prilikom izrade studije koju je sprovela asocijacija alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomске studije (ACIPS) na temu učešća građana i organizacija civilnog društva u izradi zakona na državnom nivou i primjeni Pravila o konsultacijama,³ došlo se do podatka da su aktivnosti organizacija civilnog društva u ovoj oblasti mnogo izražajnije na nižim nivoima vlasti. Sa druge strane, diskusije o inicijativama vlasti na nižim nivoima upućuju na činjenicu da su vlasti na nižim nivoima puno otvorenije za saradnju i zajednički rad sa civilnim društvom u kreiranju i implementaciji politika i servisa za građane. Ovo je obrazloženo činjenicom da se najviše inicijativa za javne politike i strategije koje se direktno tiču građana odvija na nižim nivoima vlasti. Upravo zbog toga namjera ovog rada jeste da se identifikuju postojeći mehanizmi za saradnju pri razvoju politika između organa vlasti i građana na entitetskim, kantonalnim kao i nivou opština, te da se sagledaju i analiziraju njihovi učinci i efikasnost. Studija također traži odgovore na pitanje o postojanju unificiranih metoda za saradnju u oblasti kreiranja politika, ili se taj proces, ako i ikako, odvija na *ad hoc* osnovi bez sistematskog pristupa

² Pod interesnom grupom podrazumijeva se organizacija čiji je cilj promocija i zaštita nekog legitimnog interesa (opšteg ili pojedinačnog) pred organima izvršne i zakonodavne vlasti. Mogu biti organizovane u različite oblike poslovnog djelovanja (privredna društva, advokatske kancelarije, marketinške agencije itd.). Kao sinonim za interesne grupe koriste se i termini organizacije civilnog društva, lobističke grupe, grupe za pritisak i slično. Više o ovom pogledajte u: Dr. Dragan Golubović, "Zagovaranje i lobiranje u parlamentu i organima izvršne vlasti: Uporedna iskustva i preporuke za Srbiju", Beograd 2009.godine, str. 14

³ "Primjena Pravila o konsultacijama pri izradi zakona-mrtvo slovo na papiru", juni 2009, ACIPS, dostupna na http://acips.ba/uploads/acips_primjena_pravila%20o%20konsultacijama_bos.pdf

Metodologija

Istraživanje za ovu studiju je vršeno u periodu od oktobra 2009. do aprila 2010. godine. Korištene su kako primarne, tako i sekundarne tehnike istraživanja. Prije svega, u prvom dijelu studije postavljene su teorijske okvire, te su analizirani institucionalni i pravni okviri za učešće građana u procesima donošenja odluka na entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou. Studija dalje predstavlja iskustva i dobre prakse iz saradnje između dva sektora. Analizirani su poslovnici o radu entitetskih i kantonalnih Skupština, sa posebnim osvrtom na eventualne odredbe koje se tiču učešća građana u procesu odlučivanja. Istovremeno, sprovedena je sekundarna analiza postojećih izvora i kontekstualizacija različitih rezultata partikularnih studija po pitanju procesa donošenja odluka u opštinama. Također, tokom ove faze prikupljeni su i analizirani dokumenti i postojeći izvještaji, studije i ostali materijali vezani za učešće civilnog društva u procesima donošenja odluka. Informacije i znanja koja su dobijena u ovoj fazi dali su ulazne informacije za terensko istraživanje. Prilikom terenskog istraživanja održani su intervjui sa relevantnim predstavnicima entitetskih i kantonalnih skupština, kao i sa predstavnikom Skupštine Brčko distrikta.⁴ Nalazi ovog dijela istraživanja su prezentirani u drugom dijelu studije.

Također, ispitani su stavovi i mišljenja OCD-a aktivnih na teritoriji BiH, kroz anketu koja je distribuirana kroz različite mailing liste, forume, kao i direktno organizacijama. Istraživački tim je pripremio polu-strukturirani upitnik sa namjerom da dobije mišljenja organizacija o njihovoj saradnji sa organima vlasti i procesima odlučivanja na svim nivoima koji su predmet ove studije.⁵ Upitnik je poslan na preko 100 organizacija sa područja cijele BiH, te na aktivne mreže i resursne centre sa ciljem dobijanja što jasnije slike o iskustvima OCD-a, dok je posebna pažnja usmjerena na osiguravanje principa jednake teritorijalne zastupljenosti u istraživanju. Upitnik je ispunilo ukupno 36 organizacija. Stoga, prezentirani nalazi su rezultat učešća ovih organizacija u istraživanju⁶ koje svoje aktivnosti organiziraju na cijeloj teritoriji BiH, te su tako zastupljene organizacije iz oba entiteta, te iz 9 kantona u okviru FBiH (jedino organizacije iz Livanjskog kantona nisu odgovorile na upitnik pa tako nisu zastupljene u istraživanju). Svi stavovi ispitanih organizacija su objedinjeni i prezentirani u trećem dijelu Studije.

Kako bi se dobila cjelokupna slika o uključenju građana općenito u procese izrade zakona i politika, korišteni su sekundarni izvori o percepciji i mišljenjima građana o stepenu njihove uključenosti u rad vlada na nižim nivoima vlasti. Shodno činjenici da je jedna od autorica ove studije bila dio tima Svjetske banke tokom pripremanja izvještaja „*Od stabilnosti do uspješnosti: Lokalna uprava i pružanje usluga u Bosni i Hercegovini*“ Svjetske banke 2007. godine⁷, te je u svrhu rada na pitanjima političke dimenzije donošenja odluka na lokalnom nivou uradila intervjue sa relevantnim predstavnicima opština - načelnicima i predsjednicima opštinskih vijeća / skupštine opštine i predstavnicima OCD-a u 20 opština širom Bosne i Hercegovine, dio koji se tiče procesa donošenja odluka na lokalnom nivou je baziran na nalazima tog istraživanja. Većina nalaza iz tog istraživanja je objavljena u gore pomenutom izvještaju, te je analiza istih proširena i korištena za potrebe ove studije uz dopuštenje Svjetske banke. Važno je napomenuti da su navodi i citati iz strane literature prevedeni na lokalni jezik od strane autorica.

Na kraju, studija obrazlaže niz preporuka za poboljšanje saradnje i učešća građana u procesima odluka, u svrhu doprinosa trenutnoj diskusiji o ovoj važnoj temi, te podizanja svijesti o važnosti učešća za boljitak bosanskohercegovačkog društva.

⁴ Lista osoba sa kojima su rađeni intervjui u okviru istraživanja se u Dodatku broj 1.

⁵ Upitnik se nalazi u Dodatku 3.

⁶ Lista organizacija koje su učestvovala u istraživanju se nalazi u Dodatku 2.

⁷ Zehra Kačapor je bila uključena u istraživanje političke dimenzije donošenja odluka na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini za potrebe Izvještaja Svjetske banke.; Svjetska banka, Odjel za održivi razvoj; Od stabilnosti ka uspjehu; Lokalna uprava i pružanje usluga u Bosni i Hercegovini; Svjetska banka, januar 2009

1. UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESIMA DONOŠENJA ODLUKA

Skup prava koje građanin/ka kao pojedinac/ka ima bazirani su na fundamentalnim principima slobode, jednakosti i jednakopravnosti te univerzalnosti. Civilna i politička prava štite građanina/ku od potencijalne zloupotrebe moći države te daju prostor za učešće u rukovođenju državom. Ova prava su osnova za kreiranje demokratske države gdje svaka odrasla osoba ima jednak pristup i prava da utiče na donošenje odluka. S druge strane, socijalna prava osiguravaju zaštitu građana u domenima zdravlja, života i blagostanja – i samo osiguravanje skupa socijalnih, civilnih i političkih prava čini demokratsku i socijalnu državu. U demokratskoj državi, pojedinac ili grupa koriste svoja prava i zahtijevaju odgovornost od vođa, ali istovremeno „demokratska politika daje svojim građanima jedinstvenu ‘poziciju’ – koja uključuje određena osnovna prava koja idu sa određenim odgovornostima.”⁸ Upravo činjenica da prava koja građani imaju istovremeno znače i obavezu, znači da svaki građanin koji očekuje da mu prava budu ispunjena istovremeno mora osjećati obavezu da aktivno učestvuje u procesu donošenja odluka koje se tiču istih. U skladu sa temom ove studije, možemo reći da građanin koji ima pravo da ispuni minimum učešća – da glasa, ima istovremeno i obavezu da to učini jer na taj način može doprinijeti razvoju svog društva te imati pravo da kritizira vlast – jer je svojim glasom dobio taj legitimitet. Suprotno tome, građanin/ka koji nije glasao/la nema pravo kritizirati vlast, jer svoj glas nije iskoristio/la da izabere svog predstavnika u vlasti. Građani učestvuju i podržavaju svoje političke opcije putem informisanosti, glasanja, učešća u udruženjima i asocijacijama, učestvovanja u demonstracijama, podrškom ili kritikom prema izabranim rukovodiocima, ili prisustvom i davanjem prijedloga i zahtjeva pri donošenju odluka. Onda kada se građani uključe više od davanja ulaznih podataka u procesu donošenja odluka, tako što će tražiti i rukovoditi informacijama i resursima, posvetiti vrijeme za uključivanje i upotrijebiti svoju snagu da ulazne podatke pretvore u akciju, onda planiranje, izvedba i rezultati mogu biti pronicljiviji, legitimniji, i efektivniji nego bilo šta što zvaničnici i donosioci odluka urade sami.⁹

A šta građansko učešće znači? Jedna od definicija koja će voditi ovo istraživanje je da **učešće po-drazumijeva „forume za razmjenu koji su organizirani u svrhu olakšavanja komunikacije između vlasti, građana, zainteresovanih strana i interesnih grupa, te biznisa po pitanju specifične odluke ili problema”**^{10a}. Oblici ovih foruma su **javne rasprave, javni sastanci, fokus grupe, istraživanja, građanske savjetodavne komisije, referendumi, inicijative, pregovori**, itd. Također, možemo se složiti i sa izjavom da je građansko učešće „volonterski angažman građana koji žele da utiču ili donesu promjenu na politički ili socijalni kontekst”¹¹. Već smo napomenuli da se političko učešće pojavljuje u formi minimalnog učešća – kroz izbore, kao i u formi šireg učešća, koje pored učešća u izborima uključuje i svaki angažman građana u zajednici i šire, na primjer, učešće u radu mjesne zajednice, učešće u procesima kreiranja politika i donošenja odluka, kroz učešće u javnim raspravama, forumima, kroz civilno društvo, itd. Svakako, rezultat učešća u oba slučaja je uticaj na određene vladine predstavnike i/ili akcije koje preduzmu. Učešće građana unaprijeđuje demokratiju, jer demokratski način donošenja odluka znači poznavanje potreba ljudi na koje se odluke odnose. Na kraju, građani dobijaju veliku korist od učešća – ono doprinosi izgradnji stabilnog i slobodnog društva, povećanom interesu, solidarnosti, te moći za empatiju i razumijevanje koje je potrebno za izgradnju mostova prema onima sa kojima se treba i mora zajednički raditi.¹²

Niz faktora utiče na odluku pojedinaca i grupa da uzmu učešće u nekoj aktivnosti u zajednici. Pasivna orijentacija prema pravima danas je posljedica više različitih uticaja, prije svega problema vezanih

8 Philp, Mark; *Motivating Liberal Citizenship*; in *The Demands of Citizenship*, ed. Catriona McKinnin and Iain Hamsher-Monk, Continuum, London and New York, 2000. p. 167

9 Macedo, Stephen; *Democracy at risk: how political choices undermine citizen participation and what we can do about it*; The Brookings Institution, 2005; Continuum, London and New York, 2000. p. 4

10 Renn, Ortwin, Weblar, Thomas, Wiedermann, Peter; *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for Environmental Discourse*; Kluwer Academic Publishers, 1995, p. 2

11 Wraga, William, Lebowitz, Peter S, Tanner, Daniel; *Research Review for School Leaders*, Volume 3; Lawrence Erlbaum Associates Inc, 2000; p. 23

12 Galston, P William; *Civic Education and Political Participation*; Institute for Philosophy and Public Policy; University of Maryland; p. 5; http://democracycollaborative.umd.edu/publications/galston_cepp.pdf, posjećeno 10.10.2009.

za nezaposlenost, siromaštvo, socijalne isključenosti grupa i pojedinaca, koja dalje znači nemanje pristupa informacijama i resursima koji im mogu pomoći da uzmu učešće. Također, postoji jaka korelacija između nivoa građanskog obrazovanja i svijesti o učešću i samog učešća u društvu. Naime, građansko obrazovanje izgrađuje znanja, vještine i osnažuje osobe da učestvuju tako što razumiju, znaju kako i zašto učestvovati, te razumiju uzročno-posljedične veze ovakve vrste angažmana.

Izostanak učešća također može biti posljedica nedostatka razumijevanja i kapaciteta vlasti da uključe građane u procese donošenja i implementacije odluka. Najčešći razlog tome teoretičari nalaze u problemu isključivanja građana jer „elite nemaju povjerenja u obične građane,”¹³ što može izazvati suprotne efekte suprotstavljanja i blokiranja rada i razvoja. **No, smisao demokratije i jeste u tome da – dok s jedne strane građani trebaju imati volju i načine da se uključe – s druge strane, vlasti trebaju napraviti mehanizme da uključe građane u ranijoj fazi procesa kreiranja javnih politika, kao i kasnije tokom implementacije, monitoringa i evaluacije istih – gradeći na ovaj način ‘kulturu učešća’.** Ukoliko se kreira dobar kontekst saradnje, „učešće [se] može izvesti iz začaranog kruga otudjenja i isključenja do čestitog kruga povjerenja i uključivanja”¹⁴.

Diskusija o učešću građana je od izuzetne važnosti za razumijevanje dobrog upravljanja državom kao koncepta koji je postao centar diskusija o razvoju društva i demokratije. Kao što je pomenuto u prethodnom ACIPS-ovom istraživanju o učešću građana na državnom nivou kroz primjenu *Pravila o konsultacijama u izradi pravnih propisa*, dobro upravljanje podrazumijeva rad na donošenju i implementaciji odluka zasnovan na „učešću, orijentaciji prema koncenzusu, odgovornosti, transparentnosti, otvorenosti, efektivnosti i efikasnosti mjera, kao i osiguravanju da su procesi zasnovani na jednakopravnosti i uključivanju, te vladavini prava”¹⁵. No, za razliku od „klasične forme ‘vlade’, moderno upravljanje nije zarobljeno u zatvorenim institucijama i nije područje profesionalnih političara.”¹⁶ *Moderno upravljanje, dakle, podrazumijeva obrasce donošenja odluka koji se dešavaju u većem setu institucija, sa većim krugom aktera i procesa, i puno je širi prostor nego onaj koji nam nudi reprezentativna demokratija.*

1.1. Od reprezentativne do direktne - ka participativnoj demokratiji

Upravo ovdje je važno napraviti distinkciju između reprezentativne i direktne demokratije. **Reprezentativna demokratija se definiše kao forma vlasti u kojoj se zakonodavstvo usvaja od strane predstavnika koje su građani odabrali.** To dalje znači da većina „delegira moć manjini nominiranoj da djeluje u njihovom interesu. Manjina je dobila mandat da to radi u odgovor izraženoj želji većine ili prema sopstvenoj prosudbi tih predstavnika”¹⁷. Samim tim, reprezentativna demokratija predstavlja „indirektan način na koji građani mogu koristiti moć, i njihovo zadovoljstvo zavisi od efektivnosti, poštenja i nivoa odgovornosti izabranih predstavnika”¹⁸.

S druge strane, **direktna demokratija je „kontekst u kojem građani imaju pravo i mogućnost da budu direktno uključeni u formulisanje i usvajanje zakona i/ili ustava svoje zemlje.”**¹⁹ U smislu odnosa između građana i države, direktna demokratija znači da „tradicionalno isključene grupe mogu dobiti pristup vladi, donositi odluke koje imaju uticaja na njihov život koje bi inače bile donesene od strane njihovih predstavnika”²⁰. Na ovaj način, ona povećava kontrolu građana nad vladom.

13 Macedo, Stephen; Democracy at risk: how political choices undermine citizen participation and what we can do about it; The Brookings Institution, 2005; p. 14.

14 Ibid.

15 Kačapor, Zehra i Osmanagić-Agović, Selma; Primjena Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa – mrtvo slovo na papiru; ACIPS, 2009, str. 3.

16 Magnette, Paul; European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship; Political Studies, 2003, vol 51, 1-17; http://www.sciencespo.site.ulb.ac.be/dossiers_membres/magnette-paul/fichiers/magnette-paul-publication11.pdf, posjećeno 10. 10. 2009.

17 VeneKlasen L. with Miller, V; A New Weave of Power, People and Politics: the action guide for advocacy and citizen participation, World Neighbours, Oklahoma City, OK, 2002. str. 29.

18 Bucek, J. and Smith, B; New Approaches to Local Democracy: Direct Democracy, Participation and the Third Sector; *Environment and Planning C*, vol. 19, no. 1, str. 1.

19 Gross, A. And Kaufmann, B.; IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking; Amsterdam and Berlin; IRI Europe, 2002. str. 8

20 Abers, R. N.; *Inventing Local Democracy*; Lynne Rienner Publishing, 2000; str. 5.

Da li postoji treći put? Upravo taj treći put jeste participativna demokratija koja **omogućava angažovanje građana (neposredno ili preko interesnih grupa) u procesima donošenja odluka i artikulaciju njihovih legitimnih interesa stalno, a ne samo u vrijeme izbora.** U tom smislu, participativna demokratija čini rad organa vlasti transparentnijim i bližim građanima.²¹ Participativna demokratija se razlikuje od direktne demokratije po pitanju uloga u procesu donošenja odluka i rezultata tog procesa. Participativna demokratija "označava kontekst direktne demokratije gdje se mehanizmi za političko učešće koriste da daju stvarne mogućnosti za obogaćivanje lokalnog i administrativnog života, kao i poboljšanje odgovornosti javnih usluga prema građanima."²² **Segment uključivanja na lokalnom nivou je mjesto kontrasta između participativne i direktne demokratije, jer direktna demokratija dopušta simbolično učešće u lokalnim poslovima, što može rezultirati ignorisanjem dogovorenog od strane onih koji se nalaze na formalnim pozicijama lokalnih vlasti.** Može se zaključiti da je najvažnija razlika između direktne i participativne demokratije činjenica da građani mogu donijeti neke formalne odluke direktnim putem. Ovo može postati nedostatak ukoliko dovede do situacije gdje se formalni predstavnici osjećaju oslobođenim od odgovornosti za donesene odluke, te se i na ovaj faktor svakako treba obratiti pažnja. Međutim, činjenica da forme "participativne demokratije uključuju građane u donošenje odluka i promišljanje, i čak iako obično ne vode prema formalnim finalnim odlukama, bolje su nego forme reprezentativne demokratije jer otkrivaju preference građana."²³ No, jasno je da ni jedna od ovih formi ne može stajati sama u društvenom kontekstu, jer samo integrisanje različitih formi može dovesti do adekvatnog razvoja inkluzivnog i demokratskog društva.

1.2. Oblici i načini učešća građana

U prethodnom dijelu smo iznijeli najvažnije definicije vezane za učešće građana. No, kakvi oblici učešća građana postoje? I na koji način se građani mogu uključiti? Ova dva pitanja su također od ključne važnosti za pronalaženje odgovora na naša pitanja vezana za načine, nivoe i mehanizme za uključivanje građana i organizacija civilnog društva u procese donošenja odluka.

Različite klasifikacije oblika učešća građana su postavljene u diskursu građanskog učešća. Jedna od opšteprihvaćenih je klasifikacija koju je postavio Williams i koja se bavi intenzitetom učešća građana i uključuje slijedeće nivoe: „1) obavještanje, 2) konsultacije; 3) uključivanje; 4) delegiranje ovlaštenja. Sa stanovišta institucija vlasti ova četiri stepena imala bi značenje sljedećih obaveza 1) obaveze da se građanima daju informacije o „onome što radimo“; 2) obaveze da se od građana traži da se izjasne o svojim prioritetima; 3) obaveze da se od građana traži mišljenje o „onome šta radimo“; i 4) prepustanja pune kontrole građanima (tj. davanja građanima prava da odlučuju o određenim pitanjima)“²⁴.

U okviru gore-pomenute četiri klasifikacije, možemo postaviti nekoliko vidova saradnje građana i vlasti:

- 1. Informisanje, otvorenost i transparentnost rada vlasti.** Ovaj vid saradnje se pravno postavlja kroz zakone o pristupu informacijama i transparentnosti rada institucija vlasti; kao i kroz svakodnevne informativne djelatnosti institucija vlasti u vidu saradnje sa medijima i direktno sa građanima, postavljanja informacija o radu institucija na njihovim službenim internet stranicama.
- 2. Dijalog između građana i vlasti.** Dijalog se može organizovati kroz: zborove građana, peticije, javne kritike, učešće u savjetodavnim i radnim tijelima vlade, javne rasprave, debate i diskusije.
- 3. Podjela odgovornosti.** Ovaj vid saradnje se zasniva na pravu građana da neposredno učestvuju u odlučivanju i ogleda se aktivnostima kao što su referendumi, građanske inicijative, rad mjesnih zajednica.

²¹ Dr. Dragan Golubović, „Zagovaranje i lobiranje u parlamentu i organima izvršne vlasti: Usporedna iskustva i preporuke za Srbiju“, Beograd, 2009, str. 15.

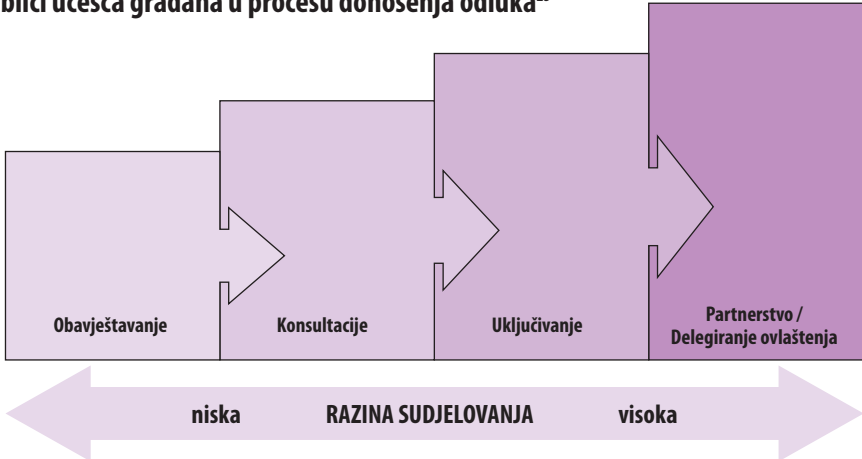
²² Bucek, J. and Smith, B; New Approaches to Local Democracy: Direct Democracy, Participation and the Third Sector; *Environment and Planning C*, vol. 19, no. 1, str: 1.

²³ McGee, Rosemary et al; Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report; LogoLink - Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance; April 2003; str. 10, <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/Resources/SynthesisRep-Web.pdf>; posjećeno 10. 10. 2009.

²⁴ Diskusija o oblicima učešća na lokalnom nivou se može naći u studiji „Analiza okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama“, Stalna Konferencija gradova i opština; Beograd, 2006

Gore navedeni vidovi saradnje se mogu operacionalizirati kroz sljedeće obaveze i mehanizme rada institucija vlasti:

Tabela 1. Oblici učešća građana u procesu donošenja odluka²⁵



	Obavještanje	Konsultacije	Uključivanje	Partnerstvo / Delegiranje ovlaštenja
Vid saradnje građana i vlasti	Informisanje, otvorenost i transparentnost rada vlasti	Dijalog između građana i vlasti		Podjela odgovornosti
Obaveze institucija vlasti	Obaveze obavještanja javnosti o aktivnostima i djelovanju vlade i skupštine	Obaveza uspostavljanja kontakta i diskusija sa građanima o potrebama, prioritetima u zajednici i mogućnostima uključivanja tih potreba i prioriteta u relevantne strategije ili politike	Obaveze da se građanima omogući prostor i vrijeme da učestvuju i daju mišljenje i doprinos onome što vlada radi	Prepuštanje pune kontrole građanima (tj. građani koriste pravo da odlučuju o određenim pitanjima)
Mehanizmi	Zakon o slobodi pristupa informacijama, svakodnevne informativne i djelatnosti odnosa s javnošću vlade i skupštine (saradnja s medijima, internet i prezentacije u elektronskim i štampanim medijima, direktni kontakti s građanima, itd.)	Zborovi građana, javne rasprave, učešće u savjetodavnim i radnim tijelima vlade, javna saslušanja, inicijative za donošenje zakona, debate i diskusije, mjesne zajednice		Referendumi, građanske inicijative, rad mjesnih zajednica

Sami građani imaju različite modalitete učešća - individualno, u okviru neformalnih inicijativa, kao i u okviru organizacija civilnog društva. Ova studija posmatra sve načine učešća kao modalitete organizovanja građanskog učešća, te se stoga pod učešćem građana podrazumijevaju kako individualne aktivnosti građana, tako i aktivnosti neformalnih grupa i organizacija civilnog društva.

²⁵ Izvor ilustracije: Javna rasprava o smjernicama za primjenu kodexa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa. Ured za Udruge Vlade Republike Hrvatske, Zagreb 17. februar.2010 godine.

Izvor tabele: Diskusija o oblicima učešća na lokalnom nivou se može naći u studiji „Analiza okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama”, Stalna Konferencija gradova i opština; Beograd, 2006.

1.3 Novi trendovi u lokalnom upravljanju u Evropi

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti u Evropi²⁶ je na svojoj sjednici održanoj 16. novembra 2009. godine u Utrechtu usvojio Dodatni Protokol o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti²⁷ na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi.²⁸ Ovaj dokument jasno i detaljno stipuliše najbolje prakse u procesima uključivanja građana u procese odlučivanja i donošenja odluka na lokalnom nivou, i daje dodatnu i novu dimenziju Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, obezbjeđujući međunarodnu garanciju za učešće u radu i poslovima lokalnih vlasti. Pravo na učešće u poslovima lokalne vlasti označava pravo da se utiče na odgovornosti i rad lokalnih vlasti. Ono što je važno istaći je da Protokol predviđa da su stranke potpisnice Protokola dužne poduzeti pravne i druge mjere za olakšavanje ostvarivanja ovog prava. Protokol također zahtijeva da se poduzmu sve potrebne mjere kako bi se osiguralo da etički integritet i transparentnost u vršenju zadataka lokalne vlasti i odgovornosti nisu ugroženi ostvarivanjem prava na učešće.

Mjere za ostvarivanje prava na učešće uključuju **osnaživanje lokalnih vlasti da ostvare, promoviraju i facilitiraju primjenu prava na učešće predviđenog ovim Protokolom**. Također, ove mjere podrazumijevaju **osiguranje uspostave slijedećih mehanizama**:

- Procedure za uključenje građana koji mogu obuhvaćati konsultativne procese, lokalne referendume, peticije;
- Procedure za slobodan pristup, u skladu sa ustavnim pravom zemlje članice i njenim međunarodno-pravnim obavezama, službenim dokumentima lokalnih vlasti;
- Mjere za zadovoljavanje potreba onih kategorija građana koji se suočavaju sa posebnim preprekama u uključanju,
- Mehanizme i procedure za postupanje sa žalbama i prijedlozima koje se tiču funkcioniranja lokalnih vlasti i lokalnog javnog servisa.

Također, u Protokolu se posebna pažnja posvećuje ohrabriranju korištenja modernih komunikacijskih tehnologija i informacija za promociju i primjenu prava na učešće kako je to predviđeno samim Protokolom.

Ovaj dokument će biti ponuđen svim zemljama članicama Kongresa na usvajanje, te postoji nada da će BiH potpisati i ratifikovati ovaj Protokol i na taj način i formalno osnažiti pravo građana na učešće u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou.

1.4. Učešće građana u Bosni i Hercegovini: Postojeći mehanizmi za uključenje građana u procese donošenja odluka na nižim nivoima vlasti

Pažljivim čitanjem dijelova poslovnika o radu entitetskih i kantonalnih skupština koje se tiču učešća građana u procesima donošenja odluka uočeno je da svi poslovnici predviđaju tri osnovna mehanizma za učešće građana u procesima donošenja odluka. To su: **javne rasprave, inicijativa za donošenje zakona i javna saslušanja**.

²⁶ Kongres predstavlja glas regiona i opština u Evropi. To je savjetodavno tijelo Vijeća Evrope čija osnovna uloga jeste da prati primjenu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, da pomaže novim zemljama članicama da uspostave efektivnu lokalnu samoupravu, da razmatra probleme lokalnih i regionalnih vlasti i da sačinjava periodične izvještaje o pojedinim regijama. Više o ovom tijelu pogledati na: http://www.coe.int/t/congress/default_en.asp

²⁷ Kompletan tekst protokola dostupan na: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=7&DF=19/12/2009&CL=ENG>, posjećeno 14. 05. 2010.

²⁸ Povelja dostupna na: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=7&DF=19/12/2009&CL=ENG> posjećeno 14. 05. 2010.

1.4.1 Javne rasprave

Javna rasprava predstavlja proceduru pribavljanja mišljenja građana, zainteresiranih organa, naučnih i stručnih institucija o nacrtu zakona, ili o drugim pitanjima. Inicijativu za organizovanje javne rasprave mogu podnijeti ovlašteni predlagači zakona ili klubovi poslanika. U svim Poslovniciima o radu skupština koji su razmatrani stoji da se *Zaključkom o provođenju javne rasprave* određuje način objavljivanja nacrtu zakona, radno tijelo koje će organizirati i voditi javnu raspravu, potrebna finansijska sredstva i izvori, rok, način prikupljanja i analize, te uvrštavanja mišljenja i prijedloga. Izvještaj o provedenoj javnoj raspravi dostavlja se predlagraču akta i poslanicima. Predlagač je dužan objasniti razloge neprihvatanja prijedloga i mišljenja iz rasprave.

Međutim, poslovnici ne tretiraju pitanje konkretnih oblasti za koje se treba provoditi javna rasprava. Naime, svi poslovnici predviđaju mogućnost odvijanja javne rasprave kad je to od posebnog interesa za građane. No, nije jasno po kojem osnovu se odlučuje koji su to zakoni od posebnog interesa za građane, što znači da ovo pitanje ostavlja dosta prostora za subjektivne interpretacije ove formulacije i njene primjene u praksi. U drugim zemljama, poput Sjedinjenih Američkih Država, postoji obaveza da se javne rasprave provode kada se zakon koji se razmatra odnosi na **okoliš, javnu infrastrukturu i institucije kao što su izgradnja cesta, odlagališta i kanalizacija, škola i parkova, pitanje nepokretne imovine** ili bilo koje **pitanje sa potencijalno značajnim društvenim ili ekonomskim posljedicama** po širu društvenu zajednicu. Nepostojanje zakonske obaveze za održavanje javne rasprave po nekom pitanju utiče na samu učinkovitost javne rasprave. Činjenica da ne postoji jasno definisana lista oblasti po kojim se obavezno treba provesti javna rasprava otežava mogućnost da proces javne rasprave postane učinkovit mehanizam povećanja učešća javnosti, podizanja razine povjerenja i odgovornosti prema javnosti, te na kraju onemogućava da vlasti dobiju alternativni izvor znanja i spoznaja.²⁹

1.4.2 Inicijativa za predlaganje zakona

Inicijativa za donošenje zakona je drugi mehanizam za učešće građana u procesu odlučivanja koji je predviđen pregledanim poslovniciima entitetskih i kantonalnih skupština. Inicijativu za donošenje zakona mogu pokretati skupštine kantona, gradska i opštinska vijeća, građani, preduzeća i druge pravne osobe. Proces predlaganja inicijative za donošenje zakona sastoji se u sačinjavanju dopisa i obrazloženja o potrebi za donošenjem zakona i upućivanje istog na protokol skupštine. Ovaj mehanizam se koristi u situacijama kada pomenuti organi i pojedinci smatraju da postoji nedostatak u pravnom regulisanju neke određene oblasti, te smatraju da je neophodno usvajanje zakona kako bi se riješila neka osnovna pitanja. Mišljenje o inicijativi daju vlada i radna tijela skupštine. Ako se inicijativa prihvati, zaključkom se određuje način i nosioci pripreme nacrtu zakona.

1.4.3 Javno saslušanje

Javno saslušanje je mehanizam koji se često koristi u drugim demokratskim zemljama Evrope, a koji podrazumijeva posebne sjednice parlamentarnih odbora na koje se pozivaju stručnjaci iz određene oblasti, akademska zajednica i OCD. Javno saslušanje označava prostor i vrijeme za predstavnike akademske zajednice i eksperte da daju svoja stručna mišljenja o određenim pitanjima i/ili stavkama zakona i politike koja se razmatra, kroz diskusiju sa predstavnicima vlasti. Mišljenja i stavovi se mogu dostaviti u usmenoj, ali i pismenoj verziji. Ovaj mehanizam ima višestruko pozitivnu ulogu. Prije svega, ima **obrazovnu ulogu** gdje se članovi odbora dodatno **informišu o pitanjima o kojima se raspravlja**.

²⁹ Public Hearings Manual, Committee Consultations with the public, Legislative Strengthening Programme, OSCE, 2006.g., str.23, dostupno na: <http://www.oscebih.org/documents/6714-eng.pdf>, posjećeno 14.05. 2010.

Isto tako, putem javnih saslušanja se **unaprijeđuje kvalitet usvojenih politika**. Istraživanja pokazuju da je ovo posebno slučaj kad u saslušanjima učestvuju pored eksperata i građani i predstavnici interesnih grupa koji se bave tematikom koja se obrađuje. Ovo je najviše zbog toga što eksperti često eventualne razlike usvajanja određene politike percipiraju drugačije od građana i interesnih grupa.³⁰ Prema istraživanjima koje je provela Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), **u dvije trećine zemalja članica OECD-a javno saslušanje je osnovni instrument za dodatno informisanje članova odbora o pitanjima koja se nalaze na dnevnom redu odbora**.³¹

1.5 Prepreke građanskom učešću u procesima donošenja odluka u Bosni i Hercegovini

1.5.1 Kompleksnost administrativnog i pravnog okvira

Već je naširoko poznato da Bosna i Hercegovina ima jako komplikovan institucionalni i pravni okvir koji postavlja veoma teške osnove za donošenje odluka, što doprinosi netransparentnom i isključujućem procesu donošenja i implementacije javnih politika, strategija i ostalih odluka. U prilog činjenici da je institucionalni okvir u BiH jako komplikovan ide vrtoglavi podatak da na državnom nivou ima devet (9) ministarstava, na entitetskom nivou postoji ukupno 32 ministarstva (16 u Federaciji BiH i 16 u Republici Srpskoj), 130 ministarstava na kantonalnom nivou, dok postoje 142 opštine sa svojim zakonodavnim i izvršnim aparatom, od skupština opština/opštinskih/opštinskih vijeća i načelnika sa ostalim administrativnim osobljem, te ukupno 13 skupština na svim nivoima vlasti.

Kompleksna procedura odlučivanja, nejasne ingerencije ministarstava i nejasno postavljene linije saradnje su veliki izazov i za same predstavnike vlasti, naročito u oblastima koje su multisektoralne i zahtijevaju zajednički rad. Ovakva situacija je **jako demotivirajuća za obične građane jer oni često ne razumiju kome treba da se obrate i na koji način mogu dati svoje prijedloge i zahtjeve** za odluke i njihovu implementaciju. **Pojednostavljivanje procedura, jasno postavljanje ingerencija te obaveštavanje javnosti o njima je od iznimne važnosti za stvarno poticanje učešća građana.**

Također, viši nivoi vlasti su po samom svom svojstvu apstraktni i bave se postavljanjem generalnih okvira za funkcionisanje društva, što je takodje jedan od faktora vrlo malog individualnog uključivanja građana. Nedovoljna upoznatost građana o ingerencijama, aktivnostima i oblastima kojima se viši nivoi vlasti bave je još jedan od faktora koji utiču na odluku građana da uzmu učešće.

Niži nivoi vlasti ipak češće preduzimaju korake ka uključivanju građana u donošenje odluka. Ovo se može objasniti kako činjenicom da se opštine direktno bave velikim brojem pitanja koja direktno utiču na živote ljudi u zajednici, dok se vlasti na višim nivoima, kao što smo već rekli, više bave okvirima politika i kao takve, često izgledaju apstraktno i daleko. Isto tako, niži nivoi vlasti mnogo više osjećaju pritisak građana za odluke koje sprovode te im je samim tim u interesu da osiguraju podršku građana.

Dalje, drugi prioriteti države i potreba za ubrzanim donošenjem zakona radi ispunjavanja zahtjeva Evropske unije (EU), u nekim slučajevima prave dodatne prepreke za učešće građana u donošenju odluka zbog brzine procesa donošenja novih zakona.³²

30 Više o ovome pogledati u : Dr. Dragan Golubović. "Zagovaranje i lobiranje u parlamentu i organima izvršne vlasti: uporedna iskustva i preporuke za Srbiju", Beograd 2009, str 22-24

31 OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations; 2001, str.4, dostupno na: [http://www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002E7A/\\$FILE/JT00101665.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002E7A/$FILE/JT00101665.PDF), posjećeno 14. 05. 2010.

32 Ovdje se posebno možemo osvrnuti na proces konsultacija u postupku donošenja zakona koji se sprovodi na državnom nivou, a koji građanima ostavlja mogućnost da daju svoje komentare i prijedloge na nacrt zakona u roku 30 dana od dana objavljivanja na internet stranicama nadležnog ministarstva ili u dnevnim novinama. Ovaj proces je zasnovan na Pravilima o konsultacijama pri izradi zakona. Međutim, imajući na umu činjenicu da je BiH, u procesu približavanja EU u obavezi da uskladi svoje zakonodavstvo sa *acquis communautaire*, odnosno sa kompletnom pravnom stečevinom EU, može se konstatovati da primjena Pravila u tom procesu može biti značajno otežana. Naime, već sada je izvjesno da je proces konsultacija, onakav kakav je sada zamišljen i propisan, teško ostvariv upravo u onim situacijama kada postoji potreba da se zakoni usvoje po hitnom

1.5.2 Tranzicijski procesi

Bosanskohercegovačko društvo je još uvijek u tranziciji i u procesu razvijanja svijesti o osnovama učešća i korištenja participativnih prava, te činjenice da svako glas sa sobom nosi i obaveze koje građani trebaju da ispune. Minimalno učešće u društvu – kroz glasanje – još uvijek u većini slučajeva nije zasnovano na informisanoj odluci glasača za koga glasati na osnovu bavljenja stranačkim platformama i promjenama koje određena stranka nudi, već najčešće političkom i, još gore, nacionalnom porukom koju ta stranka nosi. Tada predstavnička demokratija predstavlja opasnost da na vlast dođu neodgovorni i destruktivni političari, koji svojim neprimjerenim djelovanjem produbljuju apatiju i povlačenje građana iz javnog života. Situacija u kojoj građani nemaju motivaciju ili ne znaju kako da učestvuju ostavlja ogromnu prazninu u procesima u zajednici, kreirajući tako dobar prostor za stvaranje elita i netransparentno donošenje odluka, koje dalje logički stvaraju neodgovorne, neefikasne i na korupciju ranjive institucije.

Pored gore navedenih faktora, **socijalni i ekonomski faktori također utiču na učešće građana u procesima donošenja odluka.** Prije svega, građani koji su opterećeni svakodnevnim preživljavanjem, osiguravanjem osnovnih potreba često nemaju prostora, vremena ni mogućnosti da dođu do **informacija, alata i znanja** da na adekvatan način učestvuju. Podaci Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP) pokazuju da incidenca siromaštva u Bosni i Hercegovini danas ide od 14% do 24% od ukupnog stanovništva. UNDP dalje navodi da je generalna nezaposlenost, po Studiji radne snage koju je proveo UNDP, 29% dok je jako visok nivo socijalne isključenosti kod 50% stanovništva, dok 22% stanovništva doživljava ekstremnu isključenost.³³ Ovome u prilog idu i podaci iz istraživanja Gallup Balkan Monitora koji pokazuju da bi više od pola bh. državljana emigriralo iz zemlje ukoliko bi imali mogućnost, dok je devet od deset ispitanika izjavilo da nije zadovoljno svojim životom³⁴. U situaciji u kojoj se građani bore za preživljavanje obavljanjem nekoliko poslova, traženjem načina da zarade novac i skrbe o svojoj porodici, jako je teško odvojiti dovoljno vremena i naći motivacije da se bave učešćem u procesima u zajednici.

Isto tako, *prospekti bosanskohercegovačke privrede pokazuju trend nazadovanja* koji je evidentan kroz pad bruto-društvenog proizvoda, povećanja nezaposlenosti, te budžetski deficit, dok je vidljiv porast političkih tenzija, što je „realna pretpostavka da će se u BiH u narednom periodu povećati broj socijalno marginalizovanog stanovništva.“³⁵ U ovakvim uslovima jako je teško očekivati veće učešće građana, jer socijalna isključenost nije „samo puko siromaštvo, nezaposlenost, nego isključenost iz svih tokova, bilo odlučivanja, bilo ostvarivanja demokratskih građanskih prava, pristup zdravstvu, obrazovanju itd.“³⁶

Loše ekonomsko i socijalno stanje je usko povezano i sa (ne)postojanjem osjećaja da građani mogu nešto promijeniti svojim učešćem, što je reflektirano i u njihovom niskom nivou povjerenja prema institucijama vlade. Gallupovo istraživanje pokazuje da više od 60% bosanskih Srba ne vjeruje entitetskoj Vladi Republike Srpske (RS), dok je 75% građana Federacije BiH izjavilo da ne vjeruje u svoju Vladu. Percepcija rada vlasti je jako negativna. Istraživanje ukazuje da je „dvije trećine ispitanika dalo najgoru moguću ocjenu, izjavivši da je taj rad loš (67%). Samo svaki peti ocijenio ga je osrednjim (21%), a samo svaki deseti izjavio je da je on ili dobar (7%) ili odličan (2%). U Federaciji BiH, čak 70% ispitanika ocijenilo je rad vlade kao loš, a u RS je taj stav bio samo malo bolji, gdje je rad vlade lošim ocijenilo njih 56%.“³⁷ Situacija je malo drukčija na lokalnom nivou gdje je 50% građana ocijenilo da je rad lokalnih vlasti loš.

postupku, jer tako ne ostavljaju mogućnost za održavanje konsultacija u predviđenom roku ili pak zbog obaveze da zakon koji se obrađuje u potpunosti odgovara pravnoj stečevini EU i stoga i ne postoji mogućnost upućivanja komentara i značajnih izmjena zakona.

33 Izvor: UNDP Bosna i Hercegovina, Poverty Reduction, dostupno na: <http://www.undp.ba/index.aspx?PID=25&RID=26>, posjećeno 10. 10. 2009.

34 Gallup Balkan Monitor; Insights and Perceptions: Voices from the Balkans; Gallup Inc, 2008. Str. 19, dostupno na: <http://www.balkan-monitor.eu/files/GBM-SF-bs.pdf>, posjećeno 07. 10. 2009.

35 Katana, Erduan; Socijalno marginalizovana većina stanovništva, Radio Slobodna Evropa; 10. septembar 2009. godine; http://www.danas.org/content/cenic_socijalna_marginalizacija/1819918.html, posjećeno 13. 10. 2009.

36 Ibid.

37 Gallup Balkan Monitor; Insights and Perceptions: Voices from the Balkans; Gallup Inc, 2008. Str. 19, <http://www.balkan-monitor.eu/files/GBM-SF-bs.pdf>, posjećeno 07. 10. 2009.

lako je teško očekivati da će se stanje u socio-ekonomskom domenu promijeniti u kratkom roku, imajući u vidu efekte i dubinu globalne ekonomske krize, ipak konkretni i brzi koraci se moraju napraviti da bi se ostvarila stvarna odgovornost i transparentnost vlasti prema građanima i javnosti uopšte. Neki od tih koraka već postoje kroz donesenu legislativu u domenu transparentnosti, pristupa informacijama, mehanizmima za učešće, itd. No, odgovornost i vlasti i civilnog društva je obrazovanje i informiranje građana o postojanju mehanizama, kao i proaktivan rad na animiranju pojedinaca i grupa da se aktivno uključe. Tim pristupom se dobijaju multidimenzionalni efekti: aktivniji građani, politike i strategije koje odgovaraju stvarnim potrebama u društvu, transparentniji rad, socijalno uključivanje i porast demokratije i vladavine prava.

1.5.3 Otežan pristup informacijama

Građani Bosne i Hercegovine imaju problem pri pristupu informacijama, što znatno usporava njihovo aktivno učešće u donošenju odluka. S jedne strane, građani su slabo upoznati sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama (ZOSPI).

Kako istraživanje sprovedeno do strane TI-a pokazuje, stanje primjene ovog Zakona je nešto bolje od strane institucija na državnom nivou (73%), dok je stepen primjene ovog Zakona od strane institucija na nivou Federacije BiH 55%. Primjena Zakona od strane institucija vlasti u RS je znatno lošija i iznosi 43%, dok su kantonalne administracije u tom smislu najnetransparentnije sa stepenom primjene zakona od 38%. Kada su u pitanju opštine, ukupno 36,8% od opština obuhvaćenih istraživanjem na upućene zahtjeve je odgovorilo u okviru Zakonom predviđenog roka od 15 dana, i to 29 (20,1%) opština iz Federacije BiH i 24 (16,6%) opštine iz Republike Srpske, iz čega proizilazi da se u 91 (63,1%) jedinici lokalne samouprave ne poštuju odredbe Zakona o rokovima za obrađivanje zahtjeva.

S druge strane, same institucije se u velikoj mjeri ne pridržavaju pravila koje nalaže ZOSPI. Postojeće istraživanje Centra za slobodni pristup informacijama iz 2006. godine pokazuje da je 46,8% anketiranih građana upoznato sa ZoSPI, kao i da 41,8% zna identificirati javne organe (opštine, sudovi, ministarstva, bolnice, škole, fakulteti, Elektroprivreda, Telekom). Od ukupnog broja anketiranih njih 44,2% poznaju jednako pravo pristupa informacija svima, a 23% zna da ne treba navoditi razloge traženja informacije. Načine kako tražiti informacije poznaje 29,6% anketiranih, 42,55% zna šta je informacija, dok ni 1% ne zna da su informacije također steno-

grami, ručno pisane bilješke, fotografije i videotrake. Samo 7,5% anketiranih je koristilo ZoSPI, 39,2% ga nije koristilo, što ukazuje da preostalih 50% nisu ni pokušali da ga koriste. **S druge strane, same institucije se u velikoj mjeri ne pridržavaju pravila koje nalaže ZOSPI.** Postojeće istraživanje Centra za slobodni pristup informacijama iz 2006. godine pokazuje da "na mnogim nivoima vlasti nisu imenovani službenici za informiranje, s tim da je procenat imenovanih po nivoima vlasti slijedeći: državni nivo samo 27%, Distrikt Brčko 50%, kantoni FBiH 23%, FBiH 34%, opštine 56% i RS 30%".³⁸

Dalja istraživanja u ovoj oblasti pokazuju svojevrsni nastavak već ustaljene prakse neodgovaranja na zahtjeve za pristup informacijama. Tako istraživanje koje je sproveo Transparency International (TI) jasno ukazuje na činjenicu da čak i nakon osam godina od usvajanja ZoSPI-a, ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama i dalje je na nezadovoljavajućem nivou.³⁹ Generalni nalazi istraživanja TI-a pokazuju da je stepen primjene Zakona o pristupu informacijama i dalje nizak, manje od 50 % zahtjeva rezultiralo je odgovorom u zakonskom roku i formi. Istraživanje pokazuje da institucije još uvijek nemaju razvijene odgovarajuće kapacitete za primjenu ovih zakona, te da je pravo na sudsku zaštitu prava na slobodan pristup informacijama u značajnoj mjeri relativizovano. Također se navodi da je uloga ombudsmena u realizaciji prava predviđenih ovim zakonom marginalizovana. Poseban problem predstavlja pristup informacijama vezanim za proces privatizacije, poslovanje javnih preduzeća, finansijske aspekte poslovanja državnih institucija, gdje je jako često praktično nemoguće dobiti odgovarajuće informacije.⁴⁰

Ovi podaci upućuju na lošu situaciju u Bosni i Hercegovini po pitanju transparentnosti u radu. Domaće vlasti su još uvijek veoma udaljene od odgovornog pružanja usluga građanima i od dobrog

38 Centar za slobodan pristup informacijama; Istraživanje: Puna primjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama; str. 12; <http://www.cspi.ba/index3.html>, posjećeno 14. 05. 2010.

39 Transparency International, „Međunarodni dan slobode pristupa informacijama - stanje u BiH poražavajuće“ 28.09.2009, Dostupno na <http://www.ti-bih.org/Articles.aspx?ArticleId=391c2204-9fbc-4f5a-9a85-b2ee5ec9a594>, posjećeno 12. 12. 2009.

40 Ibid

upravljanja koje se zasniva na principima transparentnosti, odgovornosti, stručnosti i profesionalizma.

I na kraju, kao što je rečeno u gornjem tekstu – faktori kao što je nizak nivo znanja, obrazovanja⁴¹ i razumijevanja procesa, neobaviještenost, nedostatak vremena, apatija i nedostatak vjere da se učešćem može uticati na procese, kao i sama netransparentnost institucija, uveliko utiču na nizak nivo aktivnog učešća građana u procesu donošenja odluka. *Konkretni i brzi koraci se moraju napraviti da bi se ostvarila stvarna odgovornost i transparentnost vlasti prema građanima i javnosti uopšte, te da bi se sami građani aktivnije angažovali. Neki od pravnih mehanizama već postoje kroz donesenu legislativu u domenu transparentnosti, pristupa informacijama, mehanizmima za učešće, itd. No, odgovornost i vlasti i civilnog društva je obrazovanje i informiranje građana o postojanju mehanizama, kao i proaktivan rad na animiranju pojedinaca i grupa da se aktivno uključe. Tim pristupom se dobijaju multidimenzionalni efekti: aktivniji građani, politike i strategije koje odgovaraju stvarnim potrebama u društvu, transparentniji rad, socijalno uključivanje i porast demokratije i vladavine prava.*

41 Podaci govore da je stanje obrazovanja u BiH alarmantno jer "trećina stanovništva je nepismena, bez završene osnovne škole, dok je u BiH od 27 posto onih „internet nepismenih“, kompjuterski nepismenih.“ Izvor: Katana, Erduan; Socijalno marginalizovana većina stanovništva, Radio Slobodna Evropa; 10. septembar 2009. godine; http://www.danas.org/content/cenic_socijalna_marginalizacija/1819918.html, posjećeno 13. 10. 2009.

2. MEHANIZMI UČEŠĆA GRAĐANA U PRAKSI: ENTITETSKI, KANTONALNI, I LOKALNI NIVO VLASTI U BIH

U ovom dijelu je prikazan pregled poslovnika o radu skupština na nivou Federacije BiH, Republike Srpske, te kantonalnih skupština kao i skupštine Brčko distrikta sa ciljem identifikacije postojećih mehanizama za učešće građana u procesima odlučivanja. Poslovnici o radu skupština su uzeti kao osnovni okvir koji reguliše rad skupštine kao zakonodavnog tijela i postavlja okvire za uključivanje građana u procese donošenja odluka kroz utvrđene mehanizme. Također, predstavljeni su drugi postojeći pravni okviri na pojedinim razinama vlasti, kao na primjer *Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona u Republici Srpskoj*.

Ovdje su također predstavljeni rezultati do kojih se došlo prikupljanjem podataka putem obavljanja intervjua sa predstavnicima svih kantonalnih i entitetskih skupština, kao i sa predstavnicima Skupštine Brčko distrikta. Ovi intervjui su rađeni sa ciljem dobijanja sveobuhvatne i stvarne slike o provođenju mehanizama koji su identifikovani poslovnici skupština i sa ciljem identifikovanja nekih novih mehanizama prisutnih na pojedinim razinama vlasti, kao i usaglašavanja eventualnih preporuka za unaprijeđenje saradnje i aktivnijeg učešća građana u procesima donošenja odluka.

2.1. Federacija BiH

Vlada Federacije BiH još uvijek nema razrađen poseban pravni okvir za uključivanje građana u proces donošenja odluka, osim onoga koji je predviđen poslovníkom o radu Skupštine. Iako postoje odlični pojedinačni primjeri saradnje vladinih tijela sa civilnim društvom i uključivanje građana i OCD-a u procese izrade politika, strategija i zakona, ta saradnja je većinom *ad hoc* i vođena ličnom inicijativom i zavisi od stepena razvoja svijesti o potrebi da pojedini službenici u ministarstvima u uključuju u svoj rad civilno društvo.⁴² Međutim, ohrabruje činjenica da je Sekretarijat Vlade FBiH prepoznao potrebu uključivanja građana i ostvarivanja saradnje sa civilnim društvom te je pokrenuo ideju o inicijativi kojom se upravo ta saradnja sa civilnim društvom institucionalizira i uspostavlja određeni pravni okvir za njeno dalje ostvarivanje.⁴³

Parlamentarna skupština Federacije BiH (PS FBiH) u svom poslovníku o radu⁴⁴ predviđa **tri** mehanizma za učešće građana u procesu donošenja odluka. To su: **inicijativa za predlaganje nacrtu zakona, javne rasprave i javna saslušanja (istrage)**.

Inicijativa za predlaganje zakona ostavlja mogućnost građanima da podnose inicijative za donošenje zakona. Međutim, ovo je mehanizam koji se najrjeđe koristi, i za to postoje brojni razlozi. Vrlo rijetko se dešava da građani i OCD-i podnose inicijative za donošenje zakona. Ovo se može obrazložiti činjenicom da građani i OCD-i nisu dovoljno upoznati sa ovom mogućnošću. S druge strane, ni poslanici nisu dovoljno upoznati sa ovim mehanizmom te se dešava da se neke podnesene inicijative zagube i na njih se obrati pažnja tek nakon višestrukog reagovanja i insistiranja podnosioca inicijative. Razlog ovome jeste činjenica da funkcionisanje Parlamenta još uvijek nije modernizovano u smislu otvaranja ove institucije za nove inicijative i spoljašnje uticaje. Sve ovo ukazuje na potrebu ulaganja značajnih napora na upoznavanju kako građana, tako i poslanika u parlamentima o dostupnim mehanizmima i načinima njihovog korištenja, kao i o rezultatima koji se mogu postići većim uključenjem građana u procese donošenja odluka.

42 Primjer ovakve saradnje jeste, između ostalog, i Ministarstvo zdravstva FBiH koje već ima jako dobro razvijenu saradnju sa OCD pri kreiranju politika, zakona i strategija poput Strategije mladi i zdravlje, te izrada Strategije za reproduktivno zdravlje koja je proizašla iz prethodno pomenute Strategije kao jedan od njenih specifičnih ciljeva. Nadalje, prilikom izrade Zakona o mentalno oboljelim licima, Ministarstvo je uključivalo u samu izradu zakona i udruženja koja zastupaju interese i prava ovih kategorija društva.

43 Zelah Senior, vođa tima projekta „Izgradnja kapaciteta organizacija civilnog društva za učešće u civilnom dijalogu“, intervju obavljen 12. 02. 2010., Više o projektu pogledati na <http://www.cidi.ba>

44 Poslovník o radu Predstavničkog doma PSBiH dostupan na: http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/predstavnicki_dom/poslovník/index.html i

Poslovník o radu Doma Naroda PSBiH dostupan na: http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/dom_naroda/poslovník/index.html, pristupljeno 14. 05. 2010.

Intervjuisani predstavnik Predstavničkog doma Skupštine Federacije BiH⁴⁵ ističe da su veoma uspješne inicijative onih OCD-a koje pokrenu i informativnu i zagovaračku kampanju za usvajanje određenih zakona. To je jasan pokazatelj **potrebe da organizacije budu proaktivne i dobar primjer da organizacija koja provede sveobuhvatno istraživanje i analizu, može postaviti agendu za određenu politiku ili zakon, te sa konkretnim argumentima i razrađenim prijedlozima uspješno uticati na donosioce odluka**. Na primjer, Centri civilnih inicijativa (CCI) su radili na zagovaranju za donošenje Zakona o direktnom izboru gradonačelnika i načelnika na federalnom nivou. Ova organizacija je sprovela istraživanje koje je pokazalo da 80% građana FBiH želi da bira gradonačelnika i načelnika direktnim putem, te su sa tim argumentima pokrenuli zagovaračku kampanju s ciljem vršenja pritiska na donosioce zakona, jer je direktno biranje načelnika i gradonačelnika bila volja građana. Kampanja je stvorila pogodnu klimu kao i političku volju za usvajanje ovog zakona i njen finalni rezultat je bilo usvajanje zakona u Parlamentu FBiH. Manje uspješne su one inicijative koje nemaju realne i ostvarive zahtjeve i koje nisu potpomognute stručnim analizama i istraživanjima te koriste argumenatciju sile u provođenju svojih ideja.

Također, ono što je zajedničko za uticanje na donosioce odluka na bilo kojem nivou vlasti jeste činjenica da **više uspjeha imaju one inicijative gdje se pojavljuju ili jake organizacije ili pak jake koalicije organizacija, jer je tako lakše uticati na donosioce odluka i izvršiti veći pritisak na njih**.⁴⁶ S druge strane, nemogućnost postavljanja zajedničke platforme, kao što je slučaj sa udruženjima i organizacijama poput sindikata u FBiH, koji su izrazito razjedinjeni i nemaju razvijenu zajedničku platformu koja bi im služila da lakše dođu do ostvarenja svojih ciljeva, ima za rezultat da njihovi zahtjevi najčešće i ne budu usvojeni.⁴⁷

Javne rasprave u Parlamentu FBiH se provode samo za zakone koji su od posebnog značaja za građane, u kojem slučaju je potrebno konsultovati akademsku zajednicu, stručnjake i širu javnost. No kod ovog pitanja javlja se problem da nije tačno definisano niti navedeno koji su to zakoni ili oblasti koje zakon tretira od posebnog interesa za javnost, što ostavlja mogućnost manipulacije primjene ovog mehanizma i netransparentnosti. Sama ova formulacija kojom se ograničava organizovanje javnih rasprava samo za one zakone za koje se smatra da su od posebnog značaja za javnost, ujedno i ograničava češće sprovođenje javnih rasprava. Praksa pokazuje da se javne rasprave organizuju po kantonalnim središtima i tada se objavljuje javni poziv zainteresovanim stranama za učešće u javnoj raspravi. No, često se desi da ti pozivi promaknu OCD-ima i građanima pa je i odziv jako slab. Ovo ukazuje i na nedovoljnu aktivnost organizacija da prate rad tijela koja su od posebnog interesa za njih. Međutim, u onim slučajevima kad javnoj raspravi prisustvuju ekspertne organizacije koje su se isprofilirale za oblast koju zakon tretira, onda su njihovi komentari jako kvalitetni, svrsishodni i značajno doprinose kvaliteti izrade zakona.⁴⁸

Poslovnik Predstavničkog doma FBiH svom članu 30, kao i *Poslovnik Doma naroda FBiH* u članu 27⁴⁹ predviđaju **mogućnost objavljivanja nacrtu zakona, odnosno prijedloga akata u dnevnoj štampi ili u vidu posebne publikacije**. Međutim, kao i kod drugih nivoa vlasti gdje se nacrti zakona objavljuju na web stranicama skupština, ostaje otvoreno pitanje na koji način OCD-i i građani mogu da daju svoje komentare na iste, kome da ih upute i kako da dobiju povratnu informaciju o primljenim komentarima i daljnjem postupanju s njima. Primjer kako je pitanje prikupljanja i analiziranja komentara na nacrtu zakona riješeno na

⁴⁵ Slaviša Sućur, poslanik u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH, intervju obavljen 11. 11. 2009. godine

⁴⁶ Prve koalicije su se bavile izborima, donošenjem Zakona o ravnopravnosti polova u BiH, Zakona protiv nasilja u porodici i slično. Vrijedi spomenuti i građansku inicijativu koju je vodio Helsinški komitet za ljudska prava u BiH a odnosi se na Zakon o zabrani diskriminacije. Nacrt zakona je sačinila radna grupa sastavljena od pravnika i aktivista nevladinih organizacija u domenu ljudskih prava. Nacrt je potom upućen na javnu raspravu koja je rezimirana na 4 okrugla stola širom BiH. Na ovom okruglim stolovima su učestvovali predstavnici oko stotinu nevladinih organizacija uključujući i one organizacije koje okupljaju pripadnike ranjivih i marginaliziranih grupa. Nakon što su uzeti u obzir komentari s javnih rasprava, nacrt zakona je predstavljen Ministru za ljudska prava i izbjeglice i Ustavnom pravnoj komisiji Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Više o ovome pogledati u: „Dobre prakse i loše prakse u učešću građana i njihovih organizacija u zakonodavnom postupku” – Teze za izlaganje Srdana Dizarevića na okruglom stolu: Građanska inicijativa - mehanizam povećanja sudjelovanja građana u zakonodavnom postupku, Sarajevo 30.04.2009. godine.

⁴⁷ Slaviša Sućur, poslanik u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH, intervju obavljen 11. 11. 2009. godine

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Poslovnik Predstavničkog Doma Federacije BiH, “Službene novine FBiH”, br.2/98, 26/98 i 6/03

državnom nivou je korištenje *Pravila o konsultacijama pri izradi pravnih propisa*⁵⁰ usvojenih **na državnom nivou koja predviđaju imenovanje u svakom ministarstvu koordinatora konsultacija kome za interesovani građani i OCD-i u, za to predviđenom, roku, upućuju komentare na nacrt zakona koji su stavljeni u proces konsultacija**. Koordinator konsultacija je osoba zadužena za prikupljanje, grupisanje i dostavljanje komentara radnoj grupi koja radi na izradi određenog zakona. Bitno je napomenuti da je to uvijek jedna osoba koja vodi evidenciju u procesu konsultacija pa na taj način uvijek raspolaže podacima o broju provedenih konsultacija za nacrt zakona i upoznata je sa nivoom zainteresovanosti i odzivom građana da učestvuju u kreiranju zakona. Ova praksa se iz praktičnih razloga pokazala veoma uspješnom te bi trebalo da predstavlja osnovu za razmišljanje kako da se ovo pitanje riješi na nižim nivoima vlasti.

Javna saslušanja, odnosno istrage, su predviđena *Poslovníkom o radu Predstavničkog doma FBiH*, međutim do sada se nisu nikako koristila.⁵¹

Dodatni potencijalni metod za uticaj građana na donosiocje odluka i na politike koje se kreiraju jeste **pitanje ocjene ustavnosti i zakonitosti određenog pravnog akta**. Ovu ocjenu donosi Ustavni sud FBiH na prijedlog isključivo najviših nosioca funkcija. Ukoliko Ustavni sud FBiH utvrdi da određeni pravni akti nisu u skladu sa Ustavom, Sud ih ukida, odnosno isključuje iz pravnog poretka. Zbog ove nadležnosti ustavni sudovi se označavaju i kao «negativni zakonodavci».⁵² Međutim, ova mogućnost podnošenja prijedloga o procjeni ustavnosti zakona još uvijek nije ostavljena i za građane. Ipak, u parlamentarnoj proceduri PSFBiH je bio nacrt **zakona koji je predviđao proširenje kruga ovlaštenih predlagača i dao tu mogućnost građanima**. No, ta inicijativa je zaustavljena iz formalno-tehničkih razloga. Usvajanje ovakvog zakona bi svakako predstavljalo krupan korak ka demokratizaciji cjelokupnog sistema, te ostaje nada da će parlamentarni zastupnici pokazati dovoljno spremnosti i razumijevanja za potrebu usvajanja ovog zakona.

2.2. Republika Srpska

Vlada Republike Srpske je u decembru 2008. godine usvojila *Smjernice za postupanje* republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona.⁵³ Ove *Smjernice* definišu postupak uključivanja javnosti u procese izrade onih zakona koji su od „značajnog interesa za javnost”. ***Smjernice jasno navode koji su to zakoni koji se mogu smatrati zakonima od značajnog interesa za javnost*** pa se između ostalog smatra da su to zakoni kojima se mijenja pravni status zainteresovanih lica u pogledu njihovih prava i obaveza⁵⁴, zatim zakoni koji imaju uticaj na ekonomski status zainteresovanih lica uključujući i one sa manjim uticajem na veći broj lica, kao i one sa većim uticajem na ograničen broj lica⁵⁵, zakoni koji utiču na životnu sredinu, uključujući kvalitetu vode i vazduha i kojima se nameću ili smanjuju obaveze u vezi sa korištenjem zemljišta i drugih prirodnih resursa⁵⁶ i zakoni koji utiču na socijalni, zdravstveni i penzioni status zainteresovanih lica⁵⁷. Također, navodi se da značajan interes za javnost mogu imati zakoni koji se moraju donijeti radi usklađivanja sa zakonodavstvom EU, kao i radi ispunjavanja obaveza koje proističu iz međunarodnih sporazuma, ugovora i konvencija. ***Smjernice također navode da se zakoni koji nisu navedeni ne mogu tumačiti kao zakoni od interesa za javnost te se na njih***

50 Pravila za konsultacije pri izradi pravnih propisa, član 4, dostupna na: <http://mpr.gov.ba/userfiles/file/Javne%20konsultacije/Pravila%20za%20konsultacije.pdf>, posjećeno 13. 05. 2010.

51 Nedavno su bile inicijative da se održe javna saslušanja vezano za zahtjev Olova da se se pripoji Kantonu Sarajevo, međutim to se na kraju nije desilo.

52 Dostupno na: <http://www.ustavnisudfbih.ba/bos/poloaj/nadleznost.html>, posjećeno: 14. 05. 2010.

53 *Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 123 godina XVII

54 *Smjernice* pod tim zakonima između ostalog smatraju slijedeće zakone: Krivični zakon i Zakon o krivičnom postupku, Zakoni kojima se ograničavaju ili proširuju mogućnosti za sticanja prava na pogodnosti, Zakon koji utiče na glasačka prava, zakoni koji utiču na prava u pogledu državljanstva, Zakon o pravu pristupa sudovima i zakoni kojima se mijenjaju pravna načela.

55 Npr. zakoni u oblasti poreza, i carina, zakoni o subvencijama i ostalim pogodnostima, zakoni o ugovorima koje zaključuju izvršna ili zakonodavna vlast, zakon o obligacionim odnosima, zakoni u oblasti privrede, zakoni koji regulišu radne odnose, zakoni koji se odnose na fiskalnu i ekonomsku politiku, zakoni koji utiču na imovinska prava.

56 To su: zakoni kojima se ograničava emisija izduvnih gasova u životnu sredinu, zakoni kojima se određuju kazne za zagađenje životne sredine, zakoni kojima se ograničava korištenje zemljišta iz ekonomskih razloga, zakoni kojima se utvrđuju izuzeci o zaštiti životne sredine.

57 *Smjernice* po ovim zakonima smatraju zakone u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, zakone u oblasti penziono-invalidskog osiguranja, zakoni u oblasti boračke zaštite i zakoni u oblasti kulture, obrazovanja i sporta.

kao ni na ispravke zakona i izrade pročišćenih tekstova, ne primjenjuje proces konsultacija predviđen *Smjernicama*. Uključenje javnosti se odvija putem konsultacija koje znače objavljivanje nacrt zakona na internet stranici obrađivača zakona i dostavljanje nacrt zakona zainteresovanim licima radi davanja pisanih komentara ili pak formiranja radnih grupa u kojima učestvuju zainteresovana lica. Ministarstva nemaju bazu podataka sa zainteresovanim licima i organizacijama kojima se dostavljaju nacrti zakona na komentare, već oni na osnovu svojih saznanja iz dosadašnjeg rada sa organizacijama raspolažu informacijama o postojanju organizacija koje su se pokazale kao stručni i kvalitetni partneri koji svojim znanjem mogu značajno doprinijeti izradi kvalitetnijih zakona. Intervjuisana predstavnik institucije⁵⁸ ističe da Ministarstvo lokalne uprave i samouprave RS primjenjuje *Smjernice* čak i na one zakone koji idu u hitnu proceduru. Pored ovakvog vida uključenja građana u proces donošenja odluka, Skupština ili pak sami obrađivači zakona odlučuju o provođenju javnih rasprava za pojedine zakone.⁵⁹ Praksa je do sada pokazala da su sindikati jako aktivni u učestvovanju u procesu konsultacija i prisustvovanju javnim raspravama i upućivanju komentara na nacrt zakona⁶⁰. *Smjernice* su obavezujućeg karaktera za gore pobražane zakone i svi obrađivači zakona ih moraju slijediti. Iz razgovora sa predstavnikom Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo Vlade RS⁶¹, saznajemo da je praksa pokazala da svi obrađivači zakona zaista i slijede *Smjernice*, i zakoni prolaze proces konsultacija sa javnosti i tu nema odstupanja.

Dalje, *Smjernicama* je predviđeno da organ koji radi na izradi nacrt zakona imenuje koordinatora konsultacija koji učestvuje u izradi zakona i koji je zadužen za provođenje tog procesa. Koordinator konsultacija prikuplja sve komentare, grupiše ih i proslijeđuje radnoj grupi koja radi na izradi zakona, a koja može i ne mora uvažiti pristigle komentare. Kako god nadležni organ odluči da je ispravno u svakom datom slučaju, on mora svoju odluku navesti u obrazloženju nacrt zakona. **Obrazloženje mora da sadrži i navode o tome da li su ispunjeni uslovi propisani *Smjernicama*, tj. da li se nacrt zakona smatra zakonom od značajnog interesa za javnost, da li je prošao proces konsultacija i da li je postupljeno po pripremljenim sugestijama i komentarima.** U slučaju da obrazloženje zakona ne sadrži ove navode, Republički Sekretarijat za zakonodavstvo vraća nacrt zakona organu koji je izradio nacrt sa uputstvom da u roku od tri dana dopuni obrazloženje. Do sada nije bilo prakse da se zakoni vraćaju jer su zakoni prije nego što se upute Republičkom Sekretarijatu za zakonodavstvo već prošli proces konsultacija. Ministarstvima i drugim organima uprave ostavljeno je da odluče da li će imenovati jednu osobu kao stalnog koordinatora konsultacija za sve zakone koje to ministarstvo priprema ili će imenovati koordinatora konsultacija za svaki posebni zakon. Međutim, imajući na umu praksu primjene *Pravila o konsultacijama* sa državnog nivoa koja je već pomenuta u prethodnom poglavlju, preporučljivo bi bilo da se imenuje jedan koordinator za jedno ministarstvo koji će biti nadležan za koordinaciju svih zakona koje to ministarstvo izrađuje.

Kad je u pitanju **Narodna skupština Republike Srpske** (NSRS), tu *Poslovnik* NSRS-a⁶² poznaje dva mehanizma za učešće građana u procesu donošenja odluka. To su **inicijativa za predlaganje zakona i održavanje javnih rasprava**.

Kao što je slučaj i u FBiH, **inicijativa za predlaganje zakona** je mehanizam koji se jako rijetko koristi u praksi.⁶³ Razlozi za ovo su slaba upoznatost građana sa ovim mehanizmom, ali i činjenica da građani ne nalaze interes u korištenju ovog mehanizma. S druge strane, proces predlaganja nacrt zakona od strane građana je proces koji iziskuje mnogo vremena obzirom da o toj inicijativi treba da se očituje i Vlada, te se zbog toga građani ili pak organizacije češće odlučuju da svoje ideje i prijedloge upute preko nekog od

58 Gđa. Milanka Šopin, pomoćnica ministra Ministarstva lokalne uprave i samouprave RS. Intervju. 9. novembar 2010.

59 Gđa. Milanka Šopin, pomoćnica ministra Ministarstva lokalne uprave i samouprave RS. Intervju. 9. novembar 2010.

60 Ibid.

61 Miroslava Vojvodić, Republički sekretarijat za zakonodavstvo Vlade RS-a. Intervju. 18. mart 2010.

62 *Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske*, "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 99/06 i 63/07, dostupan na: <http://www.narodnaskupstinar.net/lat/pas/poslovnik.htm> pristupljeno 14. 04. 2010.

63 Najsvježiji i do sada jedan od rijetkih primjera upućivanja inicijative za donošenje nekih pravnih akata jeste inicijativa organizacije Opstanak čiji je prijedlog bio da se doneše odluka o raspisivanju referenduma za otcjepljenje RS od BiH.

ovlaštenih predlagača zakona. Ovo podrazumijeva izuzetno razvijene zagovaračke i pregovaračke vještine kod organizacija i udruženja građana, kako bi bili u mogućnosti da svoju ideju i zahtjeve kvalitetno prezentiraju ovlaštenim predlagačima zakona i izvrše pritisak na njih da oni to u konačnici i urade.

Prilikom izrade nacrt zakona, poslovnik reguliše i mogućnost upućivanja nacrt zakona na **javnu raspravu** ako se zakonom uređuju pitanja koja su od posebnog značaja za građane, u kojem slučaju je neophodno da se konsultuju zainteresovani organi, organizacije, te naučne i stručne institucije.⁶⁴ Nakon donesene odluke o upućivanju nacrt zakona u javnu raspravu, NSRS donosi zaključak kojim određuje način objavljivanja nacrt i rok u kome treba da se sprovede javna rasprava.⁶⁵ Najčešći slučaj je da **NSRS objavljuje pozive za javnu raspravu na svojoj zvaničnoj internet stranici i u dnevnim novinama**. Iskustva ispitanika sa kojim je obavljen razgovor⁶⁶ pokazuju da odziv na javne rasprave zavisi najviše od tematike koju obrađuje nacrt zakona, odnosno koliko je to relevantno i zanimljivo za građane i OCD-e. U onim slučajevima kad organizacije i građani učestvuju u javnoj raspravi, njihovi komentari su veoma kvalitetni, posebno komentari organizacija koje su se isprofilirale u određenoj tretiranoj problematici. Nakon provedene javne rasprave sačinjava se izvještaj o rezultatima javne rasprave i svim komentarima koji su upućeni na nacrt zakona te se on dostavlja NSRS-u uz prijedlog zakona.⁶⁷

Pored ova dva mehanizma, važno je spomenuti i činjenicu da NSRS u zadnje dvije godine provodi **javna saslušanja** iako ona nisu predviđena poslovnikom o radu. Naime, u saradnji sa organizacijom Nacionalni Demokratski Institut (NDI), NSRS je ocijenila da je ovaj mehanizam značajan te se saslušanja održavaju kad god za to postoji konkretna inicijativa. U tim slučajevima se pozivaju subjekti na koje se odnosi razmatrana materija i stručnjaci u određenoj oblasti. Učesnici koji predstavljaju razne organizacije i institucije mogu da uzmu učešće u raspravi i daju svoje komentare i prijedloge. Izvještaj odbora koji organizuje javno saslušanje uvrštava se u dnevni red sjednice NSRS i dostavlja se svim zainteresovanim stranama, odnosno učesnicima saslušanja. Tokom 2007. godine održane su dva javna saslušanja⁶⁸ i isto toliko tokom 2008. godine.⁶⁹

NSRS je na poseban način uredila **prisustvo nevladinih organizacija** na njenim **sjednicama**. Naime, poslovnikom o radu NSRS na veoma detaljan način tretira mogućnost prisustva predstavnika nevladinih organizacija, fondacija, sindikata i drugih udruženja građana koje su registrovane u skladu sa zakonom na sjednicama skupštine i radnih tijela, a **na osnovu akreditacije, koju dodjeljuje Kolegijum**⁷⁰. Navedeno je da se akreditacija dodjeljuje na godinu dana, nakon objavljenog javnog poziva u dnevnim novinama i na *web* stranici NSRS, u pravilu na kraju kalendarske godine, na osnovu kojeg se vrši proces odobravanja. Prilikom dodjeljivanja akreditacije, Kolegijum ocjenjuje veličinu i važnost zainteresovanih subjekata, kao i prostorne i vremenske kapacitete NSRS. Svake godine se na javni poziv prijavi otprilike 30-40 organizacija i najčešće je slučaj da sve one koje su registrovane u skladu sa zakonom i dobiju akreditaciju.⁷¹ Uglavnom, sjednicama Skupštine prisustvuju organizacije od nacionalnog interesa. Prisustvo sjednicama radnih tijela se dozvoljava na način da se organizacijama nastoji odobriti prisustvo sjednicama onih radnih tijela koji se bave tematikom koja se podudara sa izrađenim profilom organizacije i njenim osnovnim fokusom rada. Dosadašnja iskustva pokazuju da su organizacije jako aktivne na početku i redovno dolaze na sjednice odbora, međutim, s vremenom, što zbog nedostatka ljudskih kapaciteta, što zbog nekih drugih razloga, njihovo prisustvo na sjednicama odbora je sve rjeđe.

64 Poslovnik Narodne Skupštine RS, Član 208, dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/cir/pas/poslovnik.htm>, posjećeno: 14.05.2010.

65 Poslovnik Narodne Skupštine RS, Član 209, dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/cir/pas/poslovnik.htm>, posjećeno: 14.05.2010.

66 Ranko Karapetrović, sekretar Narodne skupštine Republike Srpske, intervju objavljen 13. novembra 2009. godine.

67 Poslovnik Narodne Skupštine RS, Član 210, dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/cir/pas/poslovnik.htm>, posjećeno: 14.05.2010

68 Saslušanja u 2007. su organizovana na temu: „Načini finansiranja vaspitno-obrazovnog rada u ustanovama socijalne zaštite“ i na temu: „Načini finansiranja sigurnih kuća“
69 Tokom 2008. godine saslušanja su održana na slijedeće teme: „Implementacija propisa iz oblasti zaštite zdravlja bilja“ i „Stanje u nacionalnim parkovima u Republici Srpskoj“. Ovo posljednje saslušanje je organizovano na osnovu više inicijativa sa ciljem da se nacionalni parkovi resorno smjeste obzirom da su sada u nadležnosti 4 ministarstva što značajno otežava njihovo funkcionisanje. Kao učesnici ovog saslušanja su bili predstavnici sva 4 nadležna ministarstva (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo prosvjete i kulture, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju kao i Ministarstvo za trgovinu i turizam), zatim predstavnici nacionalnih parkova „Kozara“ i „Sutjeska“, predstavnici Poljoprivrednog, Šumarskog i Prirodno-matematičkog fakulteta, predstavnici JP Šume, Savez izlivača RS i drugi.

70 Poslovnik Narodne Skupštine RS, Član 40, dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/cir/pas/poslovnik.htm>, posjećeno: 14.05.2010

71 Ranko Karapetrović, sekretar Narodne skupštine Republike Srpske, intervju objavljen 13. 11. 2009.

Predsjednik NSRS-a može izuzetno pozvati i predstavnike drugih udruženja i grupa građana, uz saglasnost Kolegijuma, ako se na sjednici razmatraju pitanja direktno vezana za navedene kategorije. Tako se u praksi najčešće pozivaju sindikati i boračka udruženja da prisustvuju plenarnim sjednicama Skupštine. **Međutim, prilikom prisustvovanja na sjednicama, zainteresovani subjekti nemaju pravo obraćanja i iznošenja svojih prijedloga izuzev ako to prethodno ne najave. Direktno učešće bez najave nije moguće.** Poslovnik razmatra i mogućnost eventualnog oduzimanja akreditacije i to u slučajevima kada zainteresovani subjekti ne poštuju poslovnik Narodne skupštine, *Pravilnik o unutrašnjem radu* i druge akte kojima se reguliše ponašanje u prostorijama Narodne skupštine. Sjednice NSRS se prenose putem televizije.

Što se tiče procjene ustavnosti zakona, inicijativu Ustavnom sudu RS mogu podnijeti i građani, i u tom slučaju Ustavni sud RS dostavlja NSRS i Vladi RS na razmatranje podnesenu inicijativu i tek poslije toga Ustavni sud odlučuje. No, sud odlučuje i onda kada se NSRS i Vlada RS ne očituju povodom inicijative. A podnošenje prijedloga za procjenu ustavnosti je kao i u FBiH ostavljeno najužem krugu ovlaštenih predlagača.

2.3. Brčko Distrikt

Poslovnik o radu Skupštine Brčko Distrikta poznaje dva mehanizma za učešće građana u procesima donošenja odluka i to su **inicijativa za predlaganje zakona i javne rasprave.**

Ne može se znati tačan broj **inicijativa za predlaganje zakona** koje su potekle od građana ili OCD-a zato što se te inicijative i prijedlozi predaju ovlaštenim predlagačima zakona i samo tako nacrt zakona može da dođe na dnevni red Skupštine, te je u tom smislu teško voditi evidenciju. Ovo je način neposrednog učešća gdje građani i organizacije preko ovlaštenih predlagača zakona mogu uticati na donošenje odluka. U Skupštini Brčko Distrikta se potencira činjenica da se putem neposredne komunikacije koju biračko tijelo ima sa poslanicima u skupštini omogućava im se olakšana komunikacija, i samim tim osigurava i mogućnost da preko tih poslanika građani upućuju svoje inicijative. Izabrani poslanici imaju veoma blizak odnos sa biračkim tijelom i na taj način se građanima daje mogućnost da upućuju inicijative za predlaganje zakona. Isto tako, iz Skupštine Brčko Distrikta se zalažu za veću otvorenost prema građanima, te se tako **sjednice skupštine prenose direktno na televiziji i na radiju, a u najavama sjednica koje se objavljuju na internet stranici također se objavljuju i svi radni materijali** koji će biti razmatrani na toj sjednici, dok dostupnost tih dokumenata nije ničim ograničena. Također, u tekstovima koji se objavljuju na službenoj stranici Skupštine Brčko Distrikta, nastoji se upoznati građane o njihovim mogućnostima da koriste poslovníkom propisane mehanizme. Međutim, koliko su zaista građani i organizacije informisani o ovim mehanizmima, ne može se sa preciznošću konstatovati.

Javne rasprave se odvijaju za sve važnije zakone koji su od posebnog interesa za građane. Procjena je da se u 2009. godini održalo pet do šest javnih rasprava (neke od tih su bile vezane za Zakon o javno-privatnom poslovanju).⁷² Nacrt budžeta je obavezno predmet javnih rasprava. Tako je Skupština organizovala oko 30 javnih rasprava vezano za budžet za 2009. godinu, i to u velikom broju mjesnih zajednica, želeći time što više približiti ovaj proces građanima. Ni u jednom pravnom aktu Skupštine ne postoji tačno navedeno koji su to zakoni ili pak oblasti koje zakon tretira onima od posebnog interesa za javnost, te u skladu s tim postoji obaveza da se prilikom usvajanja zakona održi i javna rasprava. Nedostatak ovakve formulacije ostavlja prostor za subjektivne interpretacije i procjene važnosti zakona i shodno tome upućivanja nacrta zakona na javne rasprave.

Bitno je napomenuti da je Brčko Distrikt, tačnije gradonačelnik Brčko Distrikta, pokrenuo inicijativu o donošenju Zakona o javnim raspravama kojim bi se definisala ova oblast i na tačan i koncizan način objasnio preces javnih rasprava, njihove učesnike i naravno detaljno navedene oblasti ili pak zakone koji se smatraju od posebnog interesa da za njih treba provoditi javnu raspravu.⁷³

⁷² Siniša Matić, službenik za odnose sa javnošću u Skupštini Brčko Distrikta. Intervju. 9. novembar 2010.

⁷³ Dejan Joveljić, Vlada Brčko Distrikta, Voditelj odjela za podršku NVO i UG, Odjel za stručne i administrativne poslove, 15. 02. 2010.

2.4. Kantonalni nivo

Obzirom da su poslovници kantonalnih skupština u velikoj mjeri identični, posebno kad se posmatraju generalna pitanja koja tretiraju poslovnici,⁷⁴ prezentiran je zajednički osvrt na mehanizme za učešće građana i OCD-a u procesima donošenja odluka koji se koriste u svih deset kantona. Isto tako, izloženi su objedinjeni stavovi predstavnika kantonalnih skupština dobivenih iz razgovora s njima, uz osvrt na primjere u praksi koje su izuzetak i razlika od ostalih kantona i za koje su autori smatrali da ih vrijedi navesti.

Svi poslovници kantonalnih skupština u dijelu koji se tiče javnosti rada utvrđuju da je **rad skupštine javan** te da **skupština obezbjeđuje javnost rada blagovremenim, potpunim i objektivnim informisanjem javnosti o svom radu**. Također, **ističe se da je građanima i predstavnicima sredstava javnog informisanja omogućen slobodan pristup sjednicama Skupština** u za njih posebno rezervisanom prostoru i imajući na umu prostorne mogućnosti. Naši sagovornici, predstavnici kantonalnih vlasti ističu da su u ovom slučaju ograničenje jedino prostorne mogućnosti, ali da se do sada u praksi nije dešavalo da građani budu uskraćeni za ovo pravo. Činjenica da se skupštinske sjednice u nekim kantonima prenose putem televizije ili radija doprinosi da građani i na taj način mogu biti informirani o radu Skupštine.⁷⁵ Izuzetno, poslovnici nekih kantonalnih skupština predviđaju da sjednice ili dijelovi sjednica te komisija mogu biti zatvoreni za javnost, ako se odnose na razmatranje pitanja koja predstavljaju državnu, vojnu, službenu ili poslovnu tajnu⁷⁶.

Poslovnici kantonalnih skupština kao jedan od mehanizama učešća građana poznaju i **mehanizam javne rasprave koji propisuje da je za zakone koji su od posebnog značaja za građane, preduzeća, ustanove i druge organizacije i zajednice potrebno izvršiti šire konsultacije**. Skupština zaključkom odlučuje da se o nacrtu zakona ili pojedinim pitanjima iz tog nacrta otvori javna rasprava. Inicijativu za pokretanje javne rasprave može donijeti predlagač zakona, klub poslanika ili vlada ukoliko ona nije predlagač zakona. **Također, poslovnici preciziraju način utvrđivanja subjekta koji provodi proces javnih rasprava, obim rasprave, kao i način finansiranja i roka za njeno provođenje**. Nadalje, utvrđuje se obaveza predlagača zakona da **prilikom izrade prijedloga zakona uzme u obzir primjedbe, prijedloge i mišljenja sadržana u izvještaju o javnoj raspravi, kao i da obrazloži razloge zbog kojih nije pojedine primjedbe, prijedloge ili mišljenja uvrstio u prijedlog zakona**.

Kako i sama formulacija kaže, **javne rasprave se odvijaju samo u slučajevima kad se raspravlja o pitanjima koja su od posebnog interesa za građane**. Da li je neki zakon od posebnog interesa za građane odlučuje ili predlagatelj zakona koji je najčešće nadležno ministarstvo, ili pak sama skupština donosi odluku o potrebi provođenja javne rasprave. **No, nigdje nije stipulativno navedeno koji se to zakoni, odnosno oblasti koje zakon tretira od posebnog interesa za javnost i za koje je potrebno provoditi javne rasprave**.

Međutim, i pored postojanja ovakve formulacije, neki od kantona, poput Kantona Sarajevo (KS), Zeničko-dobojskog kantona (ZDK), Tuzlanskog kantona (TK) kao i Bosansko-podrinjskog kantona (BPK) provode javne rasprave za svaki zakon o kojem skupština raspravlja.⁷⁷ Ovakva praksa se primjenjuje zbog toga, kako ističu, jer je u interesu predlagača zakona da uključi javnost u izradu zakona kako bi se dobili kvalitetniji zakoni. **Minimalni oblik javnih rasprava predstavlja postavljanje nacrta zakona na internet stranici skupštine i objavljivanje poziva zainteresovanim licima da daju svoje komentare na nacрте zakona dok se za neke nacрте zakona provode „žive“ javne**

⁷⁴ OSCE je 2003. godine organizovao seriju savjetovanja gdje su poslovnici o radu kantonalnih Skupština razrađivani i usaglašavani.

⁷⁵ Npr. sjednice skupštine Kantona Sarajevo, Tuzlanskog Kantona, Unsko Sanskog Kantona, itd.

⁷⁶ Poslovnik o radu Skupštine Tuzlanskog kantona, Član 100, dostupan na <http://www.skupstinatrk.kim.ba/b/s/poslovnik.htm>, pristupljeno 14. 05. 2010.

⁷⁷ Abid Kolašinac, sekretar Skupštine Kantona Sarajevo, razgovor obavljen 09. 03. 2010,

Ibrahim Avdagić, sekretar Skupštine Zeničko-dobojskog Kantona, razgovor obavljen 17. 03. 2010.

Midhat Bašić, sekretar Bosansko-podrinjskog Kantona, razgovor obavljen 17. 03. 2010.

Ahmet Smajilović, sekretar Skupštine Tuzlanskog kantona.

rasprave. Javne rasprave u pravilu traju 30 dana, a nekad organizatori rasprava odluče da produže trajanje javnih rasprava na 60 dana. U Unsko-sanskom kantonu se obavljaju javne rasprave za svaki nacrt zakona izuzev za one zakone koji su od manjeg društvenog značaja. Iako je ovih zakona koji su od manjeg društvenog značaja bilo do sada jako malo, ovakva formulacija po kojoj nadležna tijela na osnovu svoje diskrecione ocjene odlučuju da li je zakon od manjeg društvenog značaja, ostavlja prostor za subjektive interpretacije.

Isto tako, postoje kantoni koji svakako mogu poslužiti kao primjer dobre prakse u uključenju građana u

Prilikom izrade nacrt zakona o javnom okupljanju, Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo je pokrenulo inicijativu da se održi širi krug javnih rasprava o ovom zakonu. Tako je upućen generalni poziv za učešće u javnoj raspravi svim zainteresovanim građanima, udruženjima i organizacijama. Poseban fokus je stavljen na upućivanje direktnog poziva onim organizacijama za koje je Ministarstvo smatralo da bi bili posebno zainteresovani za učešće u izradi ovog nacrt zakona. Također, Ministarstvo je uputilo direktan poziv onim organizacijama koje su svojevremeno bile, i još uvijek jesu ,otvoreni kritičari rada Vlade Kantona Sarajevo i organizatori mnogih demonstracija, protesta i pritisaka na Vladu Kantona Sarajevo (prije svega pokret Dosta). Ova inicijativa svjedoči tome da se domaće vlasti otvaraju prema građanima i prema civilnom društvu jer postaju svjesni činjenice velike prednosti saradnje sa civilnim društvom i stvaranja i održavanja partnerskih odnosa. U ovom procesu, Vlada Kantona Sarajevo je imala pomoć od Resursnog centra i Mreže plus koji su obezbijedili potrebne kontakte i informacije o potencijalno zainteresovanim organizacijama. Na ovaj način, obezbijeđeno je prisustvo i uključanje civilnog društva u izradu nacrt zakona koji je od iznimnog značaja za cjelokupnu javnost.

svoje zakonodavne aktivnosti i otvorenosti ka javnosti. Tako Vlada Tuzlanskog Kantona objavljuje sve nacrt zakona na internet stranici gdje je građanima ostavljena mogućnost da, u unaprijed određenom roku, daju komentare i sugestije na nacrt zakona. Njihova iskustva govore da što se više oni otvaraju prema građanima, to je i proaktivnost i rad građana i OCD-a veća i značajnija. Ovo potvrđuje **pravilo da se mnoge inicijative i promjene trebaju pokrenuti obostrano, odnosno inicijative trebaju krenuti i od strane OCD-a i od strane vlada i skupština kako bi se dobili zadovoljavajući efekti u učešću građana u procesima donošenja odluka.**

Ipak, kao i kod drugih nivoa vlasti gdje se nacrti zakona objavljuju na internet stranicama skupština ili vlada, ostaje otvoreno pitanje na koji način OCD-i i građani mogu da daju svoje komentare, kome da ih upute i kako da dobiju povratnu informaciju o primljenim komentarima i daljnjem postupanju s njima.

U Hercegovačko-neretvanskom kantonu (HNK) ističu da se odvija vrlo malo javnih rasprava, ali da u slučajevima kakav je trenutno sa izradom Nacrta zakona o visokom obrazovanju, kada smatraju da nacrt zakona posebno tretira interese građana, predstavnici vlade i skupštine nastoje da organizuju radne grupe za izradu zakona u kojima učestvuju i stručne osobe, OCD-i i drugi koji mogu svojim znanjem i iskustvom doprinijeti izradi kvalitetnijih zakona.⁷⁸

S druge strane, pored kantona u kojima se provode javne rasprave za svaki razmatrani zakon, i kantona koji provode javne rasprave samo za zakone koji su od posebnog interesa za javnost, postoje i oni poput Po-

savskog Kantona u kojima se u posljednjem mandatu od zadnjih lokalnih izbora nije održala nijedna javna rasprava. "Posavski kanton je relativno mali kanton sa svega tri opštine i veoma rijetkim zakonodavnim aktivnostima skupštine koje bi se mogle ticati građana te se zbog toga ne održavaju skoro nikako javne rasprave o razmatranim nacrtima zakona."⁷⁹

Na pitanje o eventualnom ciljanom upućivanju nacrt zakona pojedinim organizacijama koje su struč-

"Građani i organizacije ne razumiju procese, nedostaje im stručnosti : bitno je da se civilni sektor isprofilira i naoruža znanjem jer jedino tako mogu biti ravnopravni partner u dijalogu."

Smail Kličić, sekretar Skupštine Unsko-sanskog kantona

ne u oblasti koju nacrt zakona obrađuje, većina ispitanika je istakla da se **ciljani pozivi ne upućuju, dok većina sagovornika, odnosno sekretara skupština, ističe da su na sjednicama Skupštine uvijek prisutni predstavnici Centra civilnih inicijativa**⁸⁰ koji su na taj način informisani o javnim raspravama pa se mogu zavisno od interesovanja uključiti u javnu raspravu ili pak poziv prosljediti dalje drugim organizacijama.⁸¹

Generalni odgovor ponuđen od strane ispitanika na procjenu aktivnosti građana i uopšte odziva na javne rasprave od strane građana i OCD-a, kao i na kvalitetu njihovog učešća, jeste da je **odziv nedovoljan i da su**

⁷⁸ Na pomenutom nacrtu zakona rade stručnjaci, profesori, studenti, OCD-i i dr.

⁷⁹ Lucija Matić, službenica u stručnoj službi Skupštine Posavskog kantona, razgovor obavljen 16. 03. 2010

⁸⁰ Nevladina organizacija koja provodi monitoring rada vlada i skupština na razini Vijeća ministara BiH, entitetskim, te kantonalnim razinama. Više o ovoj organizaciji pogledati na : <http://www.ccibh.org/main.php>

⁸¹ Jedan ispitanik je naveo da je razlog neupućivanja ciljanog poziva pojedinim organizacijam nastojanje da se izbjegnu kritike o isključenju od strane drugih organizacija kojima poziv nije upućen.

javne rasprave generalno veoma slabo posjećene.

Perspektiva poslanika je da je informisanje koje skupštine i vlade provode na zadovoljavajućem nivou i da svako ko ima interesa da prati rad skupština i vlada može veoma lako da dobije informacije o održavanju javnih rasprava. Isto tako, ističu da odziv zavisi i od pitanja koja se obrađuju, odnosno o relevantnosti teme za građane i njihove zainteresovanosti za cjelokupan problem. Neki sagovornici u istraživanju su istakli da poseban interes kod građana i organizacija postoji za zakone koji tretiraju oblasti porezne politike kao i obrazovanja te se u tim slučajevima građani više odazivaju na javne rasprave i aktivnije učestvuju u njima.⁸² Neki sagovornici uključeni u istraživanje za potrebe ove studije smatraju da **kod OCD-a i kod građana općenito nedostaje kultura i razvijena navika da posjećuju javne rasprave i da na taj način utiču na donosiocje odluka.** Također, ističu da građani ne razumiju najbolje mehanizme zakonodavnog procesa i ne prilagođavaju im se. Ovo se može posmatrati na dva načina: kao kritika za vlasti koje nisu na najbolji način izložile mogućnosti za učešće građanima, no kao i kritika za građane i OCD-e koji nisu dovoljno zainteresovani da razumiju i više se interesuju za mehanizme koji su na raspolaganju.

Drugi mehanizam za učešće građana u procesu odlučivanja na kantonalnom nivou jeste **inicijativa za donošenje zakona.** Svi poslovnici o radu skupština predviđaju da **inicijativu za donošenje za-**

kona mogu pored ovlaštenih predlagača podnijeti i udruženja građana. Inicijativa za donošenje zakona dostavlja se predsjedniku skupštine, koju predsjednik potom dostavlja zakonodavno-pravnoj komisiji skupštine i vladi na mišljenje. Po pribavljenim mišljenjima zakonodavno-pravne komisije i vlade, skupština na sjednici donosi zaključak kojim se inicijativa odbija ili prihvata, određuje način pripreme i nosioci izrade nacrt zakona. Bilo da inicijativu odbije ili prihvati, skupština će svoj zaključak dostaviti podnosiocu inicijative.

U praksi, odnosno u primjeni ovog mehanizma, situacija je u mnogome slična praksama na drugim nivoima vlasti. Iz razgovora sa sekre-

tarima kantonalnih skupština može se zaključiti da se **ovaj mehanizam rijetko ili pak nikako ne koristi, što zbog činjenice da građani nisu upoznati sa samim mehanizmom i mogućnostima koje on predviđa, ali i zbog nepoznavanja cjelokupnih procedura donošenja odluka.** Isto tako, iako je sam čin podnošenja inicijative za donošenje zakona veoma jednostavan, a sastoji od sačinjavanja dopisa u kojem se u pisanoj formi obrazlaže potreba za donošenjem određenog zakona, sam proces i procedure koje se moraju ispuniti, odnosno put koji ta inicijativa mora da prođe, traje dosta dugo, pa se građani rijetko odlučuju za ovaj korak.

Naši sagovornici su istakli da **građani često biraju lakši i jednostavniji put - zagovaranje svoje ideje kod pojedinih poslanika sa ciljem da poslanici direktno iznesu tu inicijativu na dnevni red.** U tom slučaju je jako teško pratiti koje su inicijative zaista došle od strane građana i udruženja građana. Skupštine ne vode evidencije o broju inicijativa koje su pokrenute od strane građana. U ZDK ističu da inicijative za donošenje zakona nisu česte i da su u 2007. godini bile ukupno dvije inicijative kao i u 2008. godini, od kojih su ukupno tri usvojene i doneseni su traženi zakoni, dok u jednom slučaju inicijativa nije usvojena zbog tehničkih razloga.⁸³

Pored javnih rasprava i predlaganja inicijativa za donošenje zakona, uticaj građana na zakonodavnu politiku kantonalnih skupština ogleda se i u **mogućnosti da građani daju prijedloge na program rada skupštine.** Ova mogućnost se posebno koristi u ZDK gdje su građani i udruženja građana veoma aktivni, i prilikom izrade programa rada skupštine aktivno učestvuju

“Građani se često odlučuju na izbjegavanje formalnih procedura predlaganja inicijative zakona već nastoje da za svoje ideje lobiraju kod poslanika u skupštini čiji zadatak i jeste da predstavljaju određeno biračko tijelo i da budu u stalnom kontaktu sa svojim biračima i osluškiju njihove potrebe i interese te ih adekvatno zastupaju na skupštini.”

Željko Čule, Sekretar Hercegovačko-neretvanskog kantona,

⁸² Na primjer, Nacrt Zakona o predškolskom obrazovanju u BPK je izazvao veliki interes javnosti i javne rasprave su bile veoma posjećene i građani su bili veoma aktivni u davanju svojih komentara na Nacrt Zakona, Sekretar skupštine BPK, gospodin Midhat Bašić.

⁸³ U 2007. godini Privredna komora ZDK je inicirala donošenje Zakona o komunalnim djelatnostima i udruženje građana/ jedinstvena organizacija boraca BiH, Unija veterana ZDK je iniciralo donošenje izmjena i dopuna Zakona o porezu na nekretnine. U 2008. godini Udruženje invalida rada je pokrenulo inicijativu za donošenje izmjena i dopuna Zakona o neposrednom učešću osiguranih lica u troškovima zdravstvene zaštite, dok je Udruženje građana „Zeleni BiH Zenica“ uputilo inicijativu za donošenje zakona o proglašenju spomenika prirode Babino.

u predlaganju zakona i politika koji trebaju biti usvojeni u toj godini. Neki ispitanici su istakli praksu slanja ciljanog poziva organizacijama u vezi sa učešćem u razmatranju i predlaganju programa rada skupštine. **Međutim, iskustva su bila negativna obzirom da se pokazalo da nedostaje kompetentnosti među organizacijama i građanima, da ne razumiju nadležnosti kantonalnih skupština i nisu upoznati sa pitanjima koja se na tom nivou mogu zakonski regulisati. Ovo ukazuje na potrebu daljnje edukacije građana i organizacija o načinima funkcionisanja izvršne i zakonodavne vlasti, njenim nadležnostima i mogućnostima uticanja na nju.**

Također, analiza pokazuje da uprkos radu na harmonizaciji pravilnika još uvijek postoje neusklađenosti između regulative i prakse u određenim kantonima. Zanimljiv primjer je Kanton Sarajevo (KS) koji posjeduje *Poslovnik o radu Skupštine* koji sadrži odredbe za provođenje javne diskusije o nekim nacrtima zakona koje Skupština razmatra. Međutim, kao obavezni sudionici javne diskusije navode se kantonalni organi uprave i jedinice lokalne samouprave, te kantonalne ustanove i javna preduzeća na koja se nacrt zakona neposredno odnosi, odnosno koja su određena zaključkom o otvaranju javne rasprave.⁸⁴ Ni jedan član poslovnika ne prepoznaje važnost uključenja građana i stručnih OCD-a u proces izrade zakona i važnost njihovog učešća u javnim diskusijama o nacrtima zakona. Ipak, u praksi, kako je već navedeno Vlada KS provodi javne diskusije o svim nacrtima zakona i strategija gdje građani-stručnjaci i ekspertne organizacije mogu svojim znanjem, boljom upoznatošću sa temom i svojim komentarima značajno doprinijeti kreiranju primjenjivijih zakona i strategija.⁸⁵ Ovo je pokazatelj da **postojanje mehanizama predviđenih poslovniciima ne podrazumijeva nužno i njihovu potpunu primjenu**, dok u nekim situacijama u kojima **se učešće građana spominje u veoma minimalnom obimu u poslovniciima skupština, ipak uključenje građana može biti na zavidnom nivou u praksi**. Ovo uveliko zavisi od pojedinaca koji djeluju u okviru institucija vlasti i stepena razumijevanja i svijesti o potrebi uključenja građana u procese donošenja odluka. Međutim, **ove pozitivne prakse ne bi smjele da zavise isključivo od volje pojedinca te je zbog toga potrebno princip uključenja građana u proces donošenja odluka institucionalizirati i riješiti na transparentan način**. U kontekstu djelovanja vlade Kantona Sarajevo, ovdje se prije svega misli na izmjene poslovnika u smislu prepoznavanja i građana i OCD-a kao obaveznih sudionika u procesu javnih rasprava.

2.4.1 Postojeći dokumenti o saradnji između vladinog i nevladinog sektora u okviru kantona u FBiH

Centar za promociju civilnog društva (CPCD)⁸⁶ i Mreža "Sporazum plus" već nekoliko godina rade na uređivanju odnosa između vladinog i nevladinog sektora i intenziviranju saradnje između ova dva sektora. Tako su pokrenuli proces uspostave mehanizama za saradnju koji su prije svega značili potpisivanje sporazuma o saradnji između vladinog i nevladinog sektora na različitim nivoima vlasti.

Nakon potpisanog Sporazuma na državnom nivou,⁸⁷ aktivnosti ove mreže su usmjerene ka potpisivanju sporazuma na nižim nivoima vlasti, obzirom da sporazum ne predstavlja pravni već politički dokument, odnosno opredijeljenje jednog nivoa vlasti da sarađuje sa organizacijama civilnog društva. Tako su za sada potpisani sporazumi sa Kantom Sarajevo i Bosansko-podrinjskim Kantom. Ovi Sporazumi se između ostalog dotiču i pitanja učešća građana u procesima donošenja

⁸⁴ Poslovnik o radu skupštine Kantona Sarajevo, Član 132., dostupan na http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/SKUPSTINA_poslovnik_SNKS_12-05.pdf, posjećeno 22.03.2010.

⁸⁵ Prilikom istraživanja Vlada Kantona Sarajevo je provodila javnu raspravu o dokumentu „Nacrt Strategije za izjednačavanje mogućnosti osoba sa invaliditetom u FBiH 2010-2014“ i o „Zakonu o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba u Kantonu Sarajevo“

⁸⁶ Više o ovoj organizaciji na <http://civilnodrustvo.ba>

⁸⁷ "Sporazum o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora", dostupan na http://civilnodrustvo.ba/files/docs/Sporazum_BOS_VER.pdf, posjećeno 12. 04. 2010.

odluka. Tako Sporazum o saradnji Vlade Kantona Sarajevo i nevladinog sektora u Kantonu Sarajevo predviđa da će jedna od obaveza nevladinog sektora biti i podsticanje uključivanje građana i nevladinih organizacija u proces kreiranja javnih politika iz nadležnosti Kantona Sarajevo. Isto tako, dokument „Strategija saradnje Vlade Bosansko-podrinjskog kantona sa nevladinim (neprofitnim) sektorom u Bosansko-podrinjskom kantonu za period 2009-2013 godine”⁸⁸ koji je potpisala vlada Bosansko-podrinjskog kantona na veoma detaljan način navodi obaveze Vlade BPK u unaprijeđenju saradnje sa nevladinim sektorom u procesu donošenja odluka. Tako se kaže da će Vlada BPK raditi na izgradnji modela, mehanizama i principa za veće učešće građana i organizacija civilnog društva u procesima donošenja odluka i kreiranja javnih politika iz oblasti nadležnosti Kantona. Na taj način Vlada će omogućiti da se u ovim procesima čuje glas i mišljenje organizacija civilnog društva još u najranijim fazama izrade (kreiranja) odluka, zakona i javnih politika, a kasnije i njihovoj implementaciji, praćenju i vrednovanju, sa osnovnim ciljem da one budu u skladu sa osnovnim interesima, potrebama i prioritetima svih građana Bosansko-podrinjskog kantona. Ovo podrazumijeva i dosljednu primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama od značaja za kvalifikovano učešće građana u demokratskim i političkim procesima u Bosansko-podrinjskom kantonu.

Također, predviđene su tačne mjere i aktivnosti koje su potrebne da Vlada BPK preduzme u ostvarivanju ovih ciljeva. Između ostalih mjera, navode se i slijedeće:

- Poticati dosljedniju primjenu postojećih propisa i mjera te razmotriti donošenje novih propisa i mjera u vezi sa javnošću rada predstavničkih i izvršnih organa Bosansko-podrinjskog kantona;
- Unaprijediti način informisanja građana dosljednom primjenom postojećih zakonskih propisa kojim se utvrđuje pravo na pristup informacijama i učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima za opštu dobrobit;
- Utvrditi modele savjetovanja sa građanima, građanskim inicijativama i organizacijama civilnog društva, kao i načine njihovog učešća u donošenju, provođenju i vrednovanju javne politike (Pravila i/ili Kodeks pozitivne prakse za savjetovanje (konsultacije);
- Jačati vladavinu prava i povjerenje građana u pravosudne institucije dosljednom primjenom zakona i omogućavanjem javnog uvida u rad i obavljanje javnih poslova;
- U Program Vlade Bosansko-podrinjskog kantona uključiti principe i mehanizme za informisanje i aktivno uključivanje predstavnika sektora u kreiranju javne politike, donošenje odluka i zakona kantonalnih organa vlasti, uključujući njihovo učešće u radu radnih grupa/komisija za izradu nacrti i prijedloga ovih akata;
- Nacrte zakona učiniti dostupnim javnosti preko *web* stranice Vlade Bosansko-podrinjskog kantona, njenih ministarstava, upravnih organa, tijela i organizacija;
- Omogućiti učešće predstavnika sektora u radu ekspertnih timova/savjeta Vlade Bosansko-podrinjskog kantona, njenih ministarstava, upravnih organa i organizacija;

Upravo ova praksa potpisivanja sporazuma i opredjeljenje kantonalnih vlasti da intenzivnije sarađuju sa nevladinim sektorom predstavlja svakako pozitivan primjer u uređivanju ovih odnosa te bi stoga bilo neophodno da se i drugi kantoni u FBiH odluče za ovu praksu. Naravno, provedba Sporazuma, kao i njegovo nadziranje je ključna i na njoj se treba posebno insistirati.⁸⁹

⁸⁸ Strategija saradnje Vlade Bosansko-podrinjskog kantona sa nevladinim (neprofitnim) sektorom u Bosansko-podrinjskom kantonu za period 2009-2013 godine, dostupna na: http://www.civilnodrustvo.ba/files/docs/KONA_AN_DOKUMENT_NACRTA_STRATEGUE_22,01,09.doc, posjećeno: 15.03. 2010.

⁸⁹ Milan Mrđa. Centar za promociju civilnog društva (CPCD). Intervju. 01.04.2010.

2.5. Opštinski nivo⁹⁰

Učešće u donošenju odluka na lokalnom nivou je iznimno važno jer se veliki broj odluka koje se tiču svakodnevnog života pojedinca ili zajednica donosi na nivou opština. Generalno je poznato da su glavni kreatori javnih politika na lokalnom nivou **izvršna** (načelnik/ca i njegov/njen kabinet) i **zakodavna vlast** (opštinsko vijeće/skupština). Legislativa u Bosni i Hercegovini nalaže da se lokalni izbori predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti u opštinama održavaju svake četiri godine. Zakon o lokalnoj samoupravi i Izborni zakon omogućavaju direktan izbor načelnika na lokalnim izborima – što je pozitivna stvar jer daje mogućnost da načelnik bude odabran na osnovu svoje ekspertize (i popularnosti) u opštini, te time snosi punu odgovornost prema građanima. Odabir vijećnika/odbornika u skupštini opštine/opštinskom vijeću se također vrši glasanjem građana na lokalnim izborima. Opštinsko vijeće/skupština donosi odluke i politike koje se odnose na rad opštine, a također predstavlja monitoring i evaluacijsku instancu za rad kako opštinskih tijela, tako i javnih preduzeća, samim tim ispunjavajući svoju osnovnu ulogu kreiranja struktura za efikasno organizovanje servisa i usluga za građane.

Zakon o lokalnoj samoupravi u oba entita zahtijeva od lokalnih vlasti da omoguće i nje-guju učešće građana u svim sferama života u zajednici i donošenju odluka. Zakoni također daju presjek svih pitanja po kojima građani direktno učestvuju u donošenju odluka, kao na primjer izgradnja lokalne infrastrukture, pokretanje i izmjena odluka i drugih akata koji su pod ingerencijom lokalne uprave, preporuke i protesti protiv odluka i rada vlasti, itd. Konsekventno tome, **opštine su uspostavile mehanizme za učešće građana, kao što su javne rasprave, dani otvorenih vrata načelnika opštine, mehanizmi za dobijanje povratne informacije o zadovoljstvu građana, učešće u anketama u opštini, direktno ili putem interneta, učešće (preko) organizacija civilnog društva, otvorene sesije opštinskih vijeća/skupština, učešće kroz mjesne zajednice, itd.** Činjenica da je Zakon o lokalnoj samoupravi dao smjernice za uključivanje građana u donošenje odluka po pitanjima koja su od izuzetnog značaja za lokalnu zajednicu je pozitivna, ukoliko se uzme u obzir da lista takvih pitanja i oblasti nije usvojena na višim nivoima vlasti koji su tretirani ovom studijom, sa izuzetkom vlade Republike Srpske.

Javne rasprave kao mehanizam učešća građana zastupljen je najviše u procesima kreiranja godišnjeg budžeta opština i najčešće se sprovodi u mjesnim zajednicama. Javne rasprave se također organizuju i kod infrastrukturnih i drugih investicijskih projekata opštine i nije rijetkost da i donatori koji dodjeljuju fondove opštini za investicije zahtijevaju javne rasprave kao metod participativnog odlučivanja o prioritetima.

Nadalje, **dani otvorenih vrata** su jako popularni kod građana i načelnici potvrđuju da veliki broj građana koristi ovaj mehanizam. Pitanja po kojima građani dolaze na sastanke sa načelnicima su uglavnom socijalne i ekonomske prirode. Iako su zahtjevi građana ponekad nerealni ili se tiču pitanja koja se ne mogu se riješiti na nivou opštine,⁹¹ ovaj **mehanizam dijaloga je jako pozitivan i treba ga njegovati u svim opštinama** jer daje **mogućnost građanima da direktno razgovaraju sa predstavnicima izvršne vlasti u opštini, a tako približavaju vlasti građanima, te djeluju informativno i edukativno na građane** koji koriste ovaj mehanizam, približujući im način djelovanja lokalnih vlasti.

Mehanizmi prikupljanja informacija o zadovoljstvu građana postaju sve značajniji i veliki broj opština usvaja ovaj metod rada. Naime, opštine u okviru uspostavljanja centra za usluge građanima postavljaju i adekvatne sandučiće za impresije i žalbe građana, te omogućavaju taj prostor i na svojim internet stranicama. Neke opštine su napredovale u korištenju ovog mehanizma za poboljšanje usluga, ali ovaj mehanizam je još u razvojnoj fazi u većini opština⁹². Nadalje, **opštinska vijeća/**

⁹⁰ Diskusija u poglavlju o donošenju odluka na lokalnom nivou je zasnovana na istraživanju koje je jedna od istraživačica uradila za potrebe Izvještaja „Od stabilnosti do uspješnosti: Lokalna uprava i pružanje usluga u Bosni i Hercegovini“ Svjetske banke 2007. godine. Istraživanje je sprovedeno u 20 opština u Bosni i Hercegovini i fokusiralo se na političku dimenziju donošenja odluka na lokalnom nivou, u okviru šireg istraživanja lokalne uprave u Bosni i Hercegovini.

⁹¹ Načelnici koji su učestvovali u istraživanju Svjetske banke se slažu da u većini slučajeva zahtjevi i pitanja koja građani postavljaju su vezana za socijalnu i ekonomsku pomoć, molbe za pomoć pri zaposlenju pojedinaca, što je često van ingerencija opštine te su plod nerazumijevanja ingerencija opštine i opisa posla lokalne administracije.

⁹² Opštinski uslužni centri su također važno mjesto gdje građani mogu dobiti informacije, ali i na jednom mjestu dobiti odgovore na veliki broj pitanja od značaja, kao što su na primjer: pitanja vezana za opštinsku infrastrukturu, za projekte vezane za ekonomski razvoj opštine i mogućnosti za pokretanje biznisa, investicijski projekti, rješavanje

skupštine opštine sve više otvaraju vrata za praćenje svog rada OCD-ima i pojedincima. Građani i OCD-i mogu dobiti mogućnost da prisustvuju sjednicama opštinskih vijeća/skupština, mada se odobrenje još uvijek treba unaprijed zatražiti u većini opština.

2.5.1 Mjesne zajednice – i dalje ključni mehanizam učešća građana

Učešće građana kroz mjesne zajednice smatra se **osnovnim mehanizmom za učešće u procesima donošenja odluka** na nivou opština, koje je kao takvo definisano i Zakonom o lokalnoj samoupravi. U prijeratnoj Bosni i Hercegovini, mjesne zajednice kao pravna lica, imale su veća zaduženja nego što je to slučaj danas, kao na primjer iniciranja pitanja lokalne infrastrukture (putevi, parkovi, vodovodni i kanalizacioni sistemi), pružanje određenih javnih usluga (kao na primjer izdavanje matičnih listova, naročito u seoskim mjesnim zajednicama), ali i pristup obaveznoj finansijskoj potpori za svoj rad. Poslijeratna legislativa u oblasti rada i finansija opština (Zakon o lokalnoj samoupravi) je redefinirala nadležnosti **mjesnih zajednica kao pravnih tijela koja rade sa građanima u konkretnoj lokalnoj zajednici na pitanjima informisanja građana o opštinskim aktivnostima koje se tiču konkretne lokalne zajednice, organizovanju konsultacija, javnih rasprava na kojima se određuju prioritete date zajednice, daju svoja mišljenja o potrebama i prioritetima, te mogućim rješenjima za probleme i pitanja od značaja**, dok se također bave i organizacijom ostalih relevantnih društvenih aktivnosti u lokalnoj zajednici. Organizujući ovakve aktivnosti po svim pitanjima od važnosti za lokalnu zajednicu, **MZ i dalje služe kao primarni izvor informacija o potrebama u zajednici za opštinske vlasti i najčešće se koriste kao mjesto okupljanja i informisanja građana o raznim projektima, zakonskim procesima, te procesima kreiranja i sprovođenja javnih politika koji se odvijaju u lokalnoj zajednici.** Mjesne zajednice i u Federaciji BiH i u RS su pravna lica čiji predstavnici učestvuju u radu opštinskog vijeća/skupštine i ostalim relevantnim procesima donošenja odluka u opštini, a i samom ulogom osnovne ćelije organizovanja društvenih aktivnosti, raspoređene su u lokalnim zajednicama, predgrađima, ruralnim sredinama što im pruža mogućnost da dosegnu do svih građana u svom djelokrugu. **Kroz svoje aktivnosti MZ služe kao spona za povezivanje građana sa opštinskim vlastima i zastupanje interesa građana po pitanjima postavljanja prioriteta u opštini, naročito kod infrastrukturnih i drugih razvojnih projekata.**

Međutim, i **predstavnici vlasti i OCD-i smatraju da građani rijetko ili nedovoljno koriste mjesne zajednice kao mehanizme za učešće** i istraživanje Svjetske banke pokazuje da **građani ne razumiju ulogu mjesnih zajednica i njihovu važnost kao mehanizma za izražavanje i predstavljanje interesa i potreba građana pred opštinskim vlastima.**

Iako su predstavnici mjesnih zajednica ranije bili plaćeni za svoj rad, **danas su predstavnici mjesnih zajednica najčešće volonteri tako da nivo njihovog učešća, animiranja građana i rada u velikoj mjeri zavisi od lične motivacije i interesovanja ljudi koji su uključeni.** Također, **bitan faktor je i proces po kojem se bira predstavnik mjesne zajednice.** U velikom broju opština odabir se vrši nominacijom predstavnika od strane političke partije, na osnovu čega načelnik donosi konačnu odluku. Takav pristup organizaciji mjesne zajednice se smatra neadekvatnim jer se građani, čiji se predstavnici mjesne zajednice biraju na ovakav način osjećaju isključenim iz procesa, što rezultira neadekvatnim radom mjesne zajednice koja onda nema bitan efekat na zajednicu.

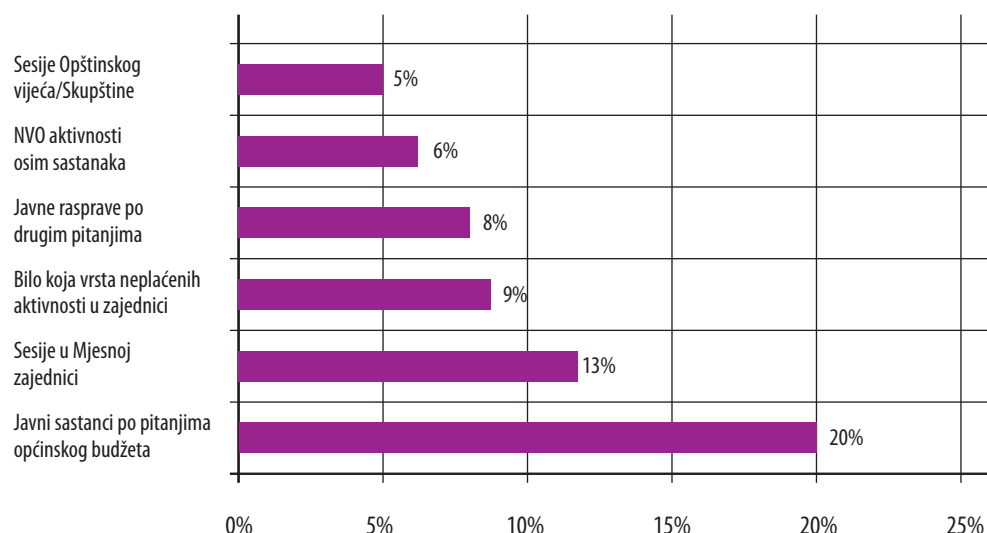
Svi intervjuisani predstavnici vlasti i OCD-i smatraju da bi se posebna pažnja i podrška trebala dati mjesnim zajednicama jer one imaju najdirektniju i najbitniju ulogu u zajednici. Mjesne zajednice organizuju javne rasprave i druge bitne aktivnosti informisanja i uključivanja građana, ali **najčešće nemaju potrebne resurse i motivaciju da rade punim kapacitetima.**

2.5.2 OCD-i kao mehanizam učešća građana na lokalnom nivou

Istraživanje Svjetske banke pokazuje da **građani (pojedinci) generalno jako slabo učestvuju u aktivnostima u lokalnoj zajednici**. Većina ispitanika ankete koja je napravljena u sklopu istraživanja nije učestvovala ili prisustvovala ni na jednoj aktivnosti u zajednici. Oni koji jesu, uglavnom su prisustvovali javnim sastancima vezanim za opštinski budžet⁹³. Predstavnicima opština nisu zadovoljni nivoom učešća građana i vjeruju da bi ono trebalo biti veće.

Ekonomska situacija je identificirana kao najveća prepreka za učešće građana. Veliki broj građana obavlja više od jednog posla i često se nalazi na crnom tržištu da bi zaradili za život, što im ne ostavlja prostor i slobodno vrijeme za građanski angažman. Građani iz ruralnih sredina također imaju prepreke za učešće u procesima donošenja odluka u opštini uslijed nemogućnosti putovanja. Također, različiti izvještaji ukazuju da građani generalno ne vjeruju da njihovo učešće može donijeti bilo kakvu promjenu ili poboljšanje trenutne situacije.

Grafički prikaz 1: Učešće ili prisustvo građana u raznim aktivnostima lokalne vlasti



Izvor: Svjetska banka, Od stabilnosti ka uspjehu; Lokalna uprava i pružanje usluga u Bosni i Hercegovini; Svjetska banka, januar 2009.

Kao što možemo vidjeti iz Grafičkog prikaza 1, učešće građana generalno je na jako niskom nivou. Najveći stepen učešća je u procesima donošenja godišnjeg budžeta, ali ni on nije na zadovoljavajućoj razini. Građani jako rijetko učestvuju u aktivnostima OCD-a (6%), volonterskim aktivnostima (9%), te na sesijama opštinskog vijeća/skupštine. Također, naš zaključak da građani slabo učestvuju u aktivnostima mjesnih zajednica potvrđuje i podatak da samo 13% građana prisustvuje ovakvim aktivnostima.

S druge strane, saradnja i učešće OCD-a u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou su više vidljivi. Istraživanje Svjetske Banke pokazuje visok stepen zadovoljstva u saradnji između organizacija civilnog društva i vlasti na lokalnom nivou. Predstavnicima samo jedne od 20 opština uključenih u istraživanje nisu okarakterisali ovu saradnju dobrom. Načelnici dviju opština su izjavili da je saradnja na početku bila puna nepovjerenja, te da su aktivnosti bile loše koordinirane i da vlasti

⁹³ Istraživanje za potrebe izvještaja Svjetske banke naglašava da su izuzeci Bužim i Odžak. "U Bužimu je 56 posto ispitanika kontaktiralo svoje mjesne zajednice u posljednjih 12 mjeseci; u Odžaku je to uradilo 70 posto. Obje opštine su te koje imale više stope kontakta sa drugim predstavnicima lokalnih vlada. Predstavnicima mjesnih zajednica u Odžaku pozivani su na sastanke opštinskog vijeća, a sastajali su se i sa načelnikom" (Svjetska banka, str. 34).

nisu bile upoznate sa aktivnostima u zajednici. Ta saradnja je uznapredovala vremenom i danas neki OCD-i dobijaju fondove od vlasti za različite projekte i aktivnosti u zajednici, kao i za pružanje usluga krajnjim korisnicima, te su njihove uloge savjetnika i kritičara vlasti generalno prihvaćene.

Lokalni OCD-i također smatraju da se otvorenost i saradnja vlasti sa građanima i civilnim društvom puno poboljšala, čemu je doprinio cjelokupan rad na razvoju javne administracije kao i podizanje svijesti o važnosti civilnog društva za procese razvoja zajednice. Kao rezultat, **primijetno je da OCD-i danas mnogo lakše mogu pristupiti opštinama, i u velikom broju opština OCD-i se pozivaju i učestvuju u radu opštinskih vijeća/skupština i kao takvi služe kao mehanizam za zastupanje interesa građana i ciljnih skupina koje predstavljaju.**

2.6. Zaključci analize

Iz izloženog pregleda poslovnika skupština na entitetskom i kantonalnom nivou, kao i poslovnika Skupštine Brčko distrikta, i intervju sa predstavnicima ovih institucija, kao i na osnovu analize stanja na opštinskom nivou, vidljivo je da **mehanizmi za uključivanje građana u procese donošenja odluka postoje, ali se ne koriste dovoljno često.** Primijetno je da **nema dovoljno informisanosti i upoznatosti** o ovim mogućnostima od strane OCD-a i građana uopšte, te da je **slaba zainteresovanost** za korištenje ovih mehanizama od strane onih građana koji su upoznati s njima. S druge strane, ni **poslanici u skupštinama nisu dovoljno upoznati sa** koristima ovog konsultativnog procesa i često su **isključivi** u svom radu, mehanički prateći jedan već unaprijed naučeni princip rada. Može se zaključiti da **poslanici ne pokazuju otvorenost prema novim inicijativama** te je **još uvijek donekle prisutna percepcija OCD-a kao protivladinih organizacija**, te je samim tim **ostvarivanje saradnje po bilo kom osnovu otežano.**

Istraživanje je pokazalo da se **javne rasprave odvijaju u različitom intenzitetu zavisno od posmatrane razine vlasti.** Naime, u FBiH se na javnim raspravama razmatraju isključivo zakoni koji su od posebnog interesa za javnost, iako nigdje nije tačno navedeno koji su to zakoni i oblasti koje zakoni tretiraju. Vlada RS je usvojila *Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona* koje su obaveznog karaktera i koje u minimalnom obliku znače postavljanje nacrt zakona na internet stranicu predlagača zakona, što znači da nacrt zakona prije nego što se upute na skupštinu na odlučivanje prođu proces konsultacija sa građanima. *Smjernice* takođe definišu kategorije zakona od posebnog interesa za građane, što daje precizniji okvir za vođenje konsultativnih procesa.

Na kantonalnom nivou je situacija raznolika. Istraživanje pokazuje da se od deset (10) kantona samo u četiri (4) provode javne rasprave za svaki zakon⁹⁴. U nekim se kantonima rasprave provode samo za one nacrt zakona koji su od posebnog interesa za javnost, uz odsustvo jasnog definisanja koji se zakoni smatraju takvima, dok su evidentni i oni kantoni koji uopšte ne provode javne rasprave. **Tokom istraživanja je bilo teško dobiti podatak o broju provedenih javnih rasprava jer ni jedna razina vlasti s kojom je razgovarano ne vodi evidenciju o broju održanih rasprava.**

Upravo ova raznolika praksa ukazuje na **potrebu za harmonizacijom načina korištenja mehanizama i eventualno razmatranje usvajanja novih koji će propisivati jednoobrazno informisanje javnosti o nacrtima zakona, detaljno definisati zakone za koje je obavezan proces konsultacija i omogućiti građanima da efikasnije učestvuju u kreiranju politika, strategija i zakona.**

Sama posjećenost javnih rasprava na svim razinama vlasti uveliko zavisi od tematike koju zakon koji se nalazi na javnoj raspravi tretira. Pokazalo se da oblasti poput obrazovanja, porezne politike i budžeta najviše interesuju javnost te se građani najčešće odazivaju na rasprave zakona koji regulišu ove oblast i aktivno učestvuju u davanju komentara i sugestija na nacrt zakona. **Međutim, general-**

⁹⁴ Sarajevski kanton, Bosansko-podrinjski kanton, Zeničko-dobojski kanton i Tuzlanski kanton

na zapažanja većine ispitanika jesu da javne rasprave nisu dovoljno posjećene.

Nadalje, načelna zapažanja ispitanika, predstavnika entitetskog i kantonalnog nivoa vlasti jesu da su OCD-i koji su isprofilisani kao stručnjaci u jednoj određenoj tematskoj oblasti i koji ne mijenjaju tako često fokus svog rada, poželjni partneri u razvoju saradnje i njihovi komentari na pripremljene nacрте zakona o kojim se raspravlja u okviru javnih rasprava jesu veoma kvalitetni i značajno doprinose kvaliteti zakonskih propisa.

Ne postoji imperativna odredba da se javne rasprave provedu za svaki nacrt zakona koji odgovara-juća skupština usvaja, niti za određenu oblast koja se zakonom reguliše. Na ovakvim odredbama ne treba insistirati jer bi to ujedno bilo finansijski i vremenski neizvodivo. Međutim, neophodno je uspostaviti jednostavniji mehanizam koji bi dao mogućnost građanima da se više uključe u izradu zakona i drugih pravnih akata koje usvajaju skupštine na svim nivoima, upravo iz razloga jer ekspertne organizacije i stručni građani mogu svojim znanjem, iskustvom i ekspertizom značajno i kvalitetno doprinijeti izradi kvalitetnijih zakona i drugih akata koje skupština ili predlagatelj zakona razmatra. Minimalni oblik učešća u tom smislu bi predstavljao objavljivanje svakog nacрта zakona na web stranicama nadležnih institucija uz postavljanje jasnih rokova do kada se komentari mogu uputiti i, naravno, kome se komentari upućuju.

Pokazano je da se **inicijativa za predlaganje zakona**, drugi mehanizam propisan svim posmatranim poslovnica o radu skupština, rijetko koristi. Razlog za ovo leži s jedne strane u nepoznavanju ovog mehanizma od strane građana, a s druge i u samoj proceduri koja je vremenski zahtjeva, obzirom da se o inicijativi trebaju očitovati i vlada i zakonodavno-prava komisija i skupština. Upravo zbog ovoga se građani i organizacije odlučuju na lobiranje pojedinih skupštinskih poslanika koji njihove inicijative mogu predložiti direktno u skupštinu i staviti ih na dnevni red.

Javna saslušanja koja su *Poslovníkom o radu Predstavničkog doma FBiH* predviđena se ne koriste, dok u RS ta saslušanja nisu predviđena *Poslovníkom*, ali se koriste u zadnje dvije godine.

Nadalje, u RS-u je identifikovan mehanizam **akreditacija nevladinih organizacija za prisustvovanje sjednicama Skupštine NSRS-a** koju provodi sama Skupština, koji uz isključivu pretpostavku da se provodi na jedan otvoren, transparentan način i metod koji garantuju prisustvo svim organizacija, a ne isključivo onim koji se smatraju vladinim istomišljenicima, može da bude izuzetno efikasan u smislu uključenja građana i civilnog društva u proces donošenja odluka.

No, činjenica ostaje da pravni akti vezani za učešće građana nisu usklađeni sa zakonom u svim opštinama i kantonima u Federaciji BiH, što je CCI ocijenio kao stagnaciju u procesu uključivanja građana u donošenje odluka na lokalnom nivou⁹⁵. **U Republici Srpskoj, pak, CCI ocjenjuje** "inicijative za reformisanje Ustava RS-a kao i donošenje Strategije razvoja lokalne samouprave u RS, **pokrenute tokom 2008, kao** perspektivne i potencijalno afirmativne prema pitanju neposrednog učešća građana, ali još uvijek nema konačnih politika. **Činjenica da su ovi procesi lokalno vođeni, a ne inicirani pritiskom međunarodne zajednice, ohrabruje**".⁹⁶ Upravo činjenica da su Zakonom o lokalnoj samoupravi definisani mehanizmi za učešće građana i OCD-a daje dobru bazu za razvoj sistema za unapređenje učešća građana. No, potrebno je uložiti napore u educiranje građana o postojećim mehanizmima i oživjeti u praksi administrativne strukture koje postoje na papiru. **Ovo se posebno odnosi na korištenje mjesnih zajednica kao osnovnih ćelija organizovanja društvenog života u zajednici.** Kroz svoje aktivnosti, mjesne zajednice trebaju uložiti napore da animiraju i uključe što veći broj građana u svom djelokrugu kroz javne pozive, volonterske informativne i edukativne akcije, **te na taj način** dobiti kvalitetnije i više ciljane informacije o potrebama i prioritetima **u relevantnoj lokalnoj zajednici.**

⁹⁵ Centri civilnih inicijativa; Izvještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2008. godinu; dostupno na: http://www.soros.org.ba/images_vijesti/najbolje_prakse_lok_uprave/CCI_Ucesce%202008.pdf; posjećeno 10. 10. 2009.

⁹⁶ Ibid.

Mehanizmi za odlučivanje i njihova primjena se mogu tabelarno prikazati na sljedeći način:

Tabela 2. Mehanizmi učešća građana u donošenju odluka i njihova primjena

NIVO VLASTI	MEHANIZAM	PRIMJENA U PRAKSI
ENTITET		
FBiH	Javne rasprave	Provode se samo za zakone koji su od posebnog interesa za građane
	Inicijativa za predlaganje zakona	Vrlo malo se koristi
	Javna saslušanja	Ne primjenjuju se
RS	Javne rasprave	Provode se samo za zakone koji su od posebnog interesa za građane
	Inicijativa za predlaganje zakona	Vrlo malo se koristi
	Javna saslušanja	Primjenjuju se
Brčko Distrikt	Javne rasprave	Provode se samo za zakone koji su od posebnog interesa za građane
	Inicijativa za predlaganje zakona	Građani zagovaraju svoje ideje kod poslanika u skupštini
KANTON		
Sarajevski kanton	Javne rasprave	Provode se za sve zakone koji se razmatraju
	Inicijativa za predlaganje zakona	Nije bilo inicijativa u praksi do sada od strane OCD - građani zagovaraju svoje ideje kod poslanika u skupštini
Zeničko-dobojski kanton	Javne rasprave	Provode se za sve zakone koji se razmatraju
	Inicijativa za predlaganje zakona	Vrlo malo, u 2008. godini dvije inicijative i u 2007. dvije inicijative od strane OCD - građani zagovaraju svoje ideje kod poslanika u skupštini
Tuzlanski kanton	Javne rasprave	Provode se za sve zakone koji se razmatraju.
	Inicijativa za predlaganje zakona	Nije bilo inicijativa u praksi do sada od strane OCD - građani zagovaraju svoje ideje kod poslanika u skupštini
Bosansko-podrinjski kanton	Javne rasprave	Provode se za sve zakone koji se razmatraju
	Inicijativa za predlaganje zakona	Nije bilo inicijativa u praksi do sada od strane OCD - građani zagovaraju svoje ideje kod poslanika u skupštini
Hercegovačko-neretvanski kanton	Javne rasprave	Provode se samo za zakone koji su od posebnog interesa za građane
	Inicijativa za predlaganje zakona	Građani zagovaraju svoje ideje kod poslanika u skupštini
Posavski kanton	Javne rasprave	Ne provode se nikako
	Inicijativa za predlaganje zakona	Nije bilo inicijativa u praksi do sada od strane OCD
Kanton Livno	Javne rasprave	Provode se samo za zakone koji su od posebnog interesa za građane
	Inicijativa za predlaganje zakona	Nije bilo inicijativa u praksi do sada od strane OCD
Unsko-sanski kanton	Javne rasprave	Provode se za sve zakone osim onih koji se smatraju da su od manjeg društvenog značaja
	Inicijativa za predlaganje zakona	Nije bilo inicijativa u praksi do sada od strane OCD
Zapadno-hercegovački kanton	Javne rasprave	Provode se samo za zakone koji su od posebnog interesa za građane
	Inicijativa za predlaganje zakona	Nije bilo inicijativa u praksi do sada od strane OCD
Srednjobosanski kanton	Javne rasprave	Provode se samo za zakone koji su od posebnog interesa za građane
	Inicijativa za predlaganje zakona	Nije bilo inicijativa u praksi do sada od strane OCD
OPŠTINSKI NIVO	Javne rasprave	Standardna procedura u opštinama, organizuju se po pitanjima usvajanja opštinskog budžeta, infrastrukturnih projekata, itd.
	Dani otvorenih vrata načelnika opštine	Većina načelnika opština praktikuje da proglasi Dane otvorenih vrata kabineta načelnika opštine
	Prisustvo sesijama opštinskih vijeća/skupština opština	Provode se u velikom broju opština
	Aktivnosti mjesne zajednice	Standardna procedura u opštinama

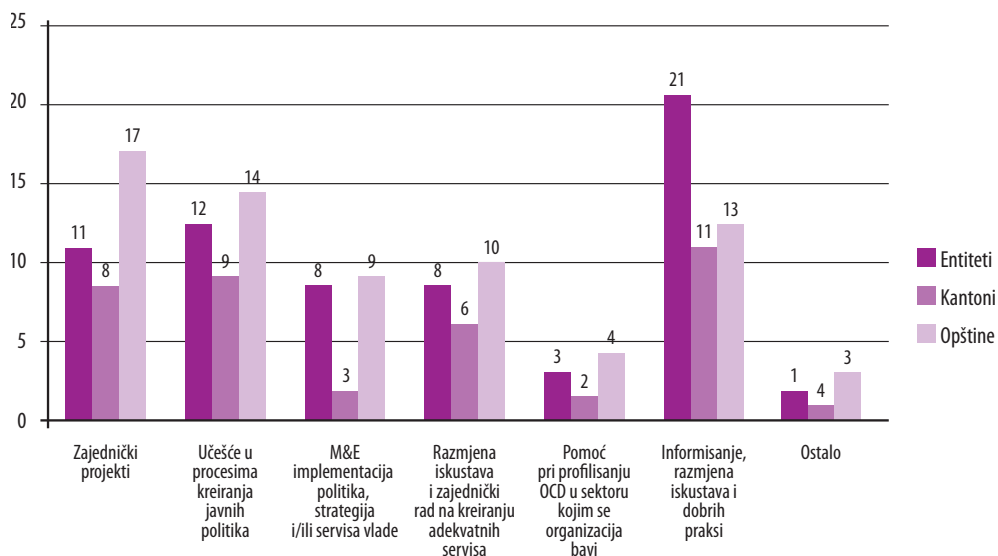
3. ISKUSTVA OCD-a U KORIŠTENJU MEHANIZAMA ZA UKLJUČIVANJE U DONOŠENJU ODLUKA

U prethodnom poglavlju smo razmatrali vladine mehanizme za učešće građana i percepcije predstavnika vlasti o ovim mehanizmima i načinima korištenja istih, a i dotakli smo se učešća građana i OCD-a u procesima donošenja odluka. U cilju boljeg razumijevanja stavova i mišljenja predstavnika civilnog društva o mehanizmima, načinima saradnje i preprekama, posebno istraživanje stavova i iskustava OCD-a u procesima donošenja odluka je izvedeno za potrebe ove studije. Kao što smo napomenuli u uvodu, istraživanje percepcija OCD-a o mehanizmima za učešće u procesima donošenja odluka je zasnovano na upitniku koji je razvijen za potrebe ove studije, a koji je proslijeđen velikom broju OCD-a putem *mailing* lista, direktnim kontaktima, portalima i slično. Ukupno 36 organizacija se odazvalo na molbu za učešće u istraživanju, i sljedeća zapažanja su rezultat njihovih odgovora. Imajući u vidu činjenicu da je **jako mali broj organizacija** učestvovao u istraživanju, nalazi koje smo dobili mogu samo ukazivati na **trend**, te ih tako i predstavljamo u ovoj studiji.

3.1. Generalna zapažanja OCD-a o mehanizmima učešća u donošenju odluka

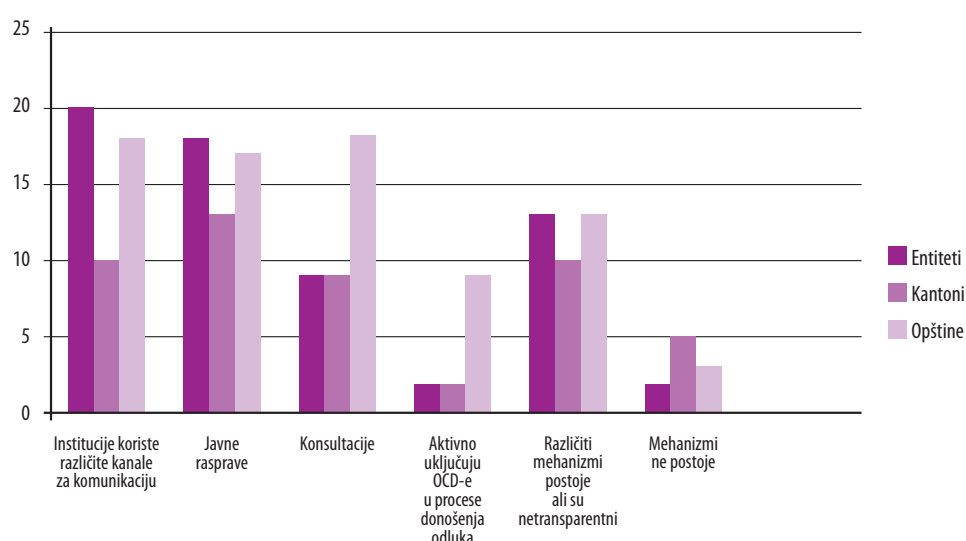
Civilno društvo saraduje sa vlastima na svim razinama. Ova saradnja sa vlastima na različitim nivoima je raznolika. Organizacije civilnog društva **saraduju sa lokalnim nivoom vlasti po različitim pitanjima, kao što su zajednički projekti, učešće u cjelokupnom procesu kreiranja implementacije politika, informisanju i razmjeni iskustava; na kantonalnom nivou** organizacije sa vlastima **saraduju najčešće u dijelu informisanja i razmjene iskustava**, dok istraživanje ukazuje na trend da su **drugi vidovi saradnje prilično nerazvijeni i nezastupljeni**. S druge strane, vlasti na entitetskom nivou i OCD-i imaju primjere saradnje i po pitanju zajedničkih projekata, dok **je informisanje i razmjena iskustava ipak najčešći vid saradnje i zajednički imenitelj za sva tri nivoa vlasti. (Grafički prikaz 2).** Nalazi našeg istraživanja potvrđuju tezu koja se provlači kroz istraživanje Svjetske banke da OCD-i učestvuju u radu lokalnih vlasti i da je ta saradnja u stalnom procesu poboljšanja.

Grafički prikaz 2: Područja saradnje između OCD i vlasti na entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou



OCD-i prepoznaju činjenicu da institucije na svim nivoima vlasti posmatranim u studiji, koriste različite kanale za komunikaciju sa građanima/OCD. Iako istraživanje ukazuje na trend da kantonalni nivo malo zaostaje za opštinskim i entitetskim nivoom, ipak OCD-i mogu učestovati na javnim raspravama i konsultacijama organizovanim na različitim nivoima. Ipak, podaci Grafičkog prikaza 3 upućuju na određene prednosti **opštinskog nivoa u kreiranju mehanizama za saradnju i kanala za komunikaciju sa građanima**. No, također je indikativno da neke organizacije koje su učestvovalе u istraživanju smatraju da mehanizmi ili ne postoje, ili su netransparentni.

Grafički prikaz 3. Percepcije OCD-a o postojanju kanala komunikacije / mehanizama za učešće građana u procesima donošenja odluka na različitim nivoima



Ipak, saradnja organizacija i vlasti je najčešće na *ad-hoc* osnovi, što ide u prilog nalazima istraživanja i intervju sa predstavnicima entitetskih i kantonalnih vlasti. No, podijeljena su mišljenja o kvaliteti saradnje što možemo vidjeti iz Tabele 2. Ovi podaci mogu ukazati na trend da su opštine najviše otvorene za saradnju, mada na svim nivoima ima velike potrebe za poboljšanja i promjenu trenutne prakse.

Tabela 3: Ocjena saradnje OCD-a sa institucijama vlasti na različitim nivoima⁹⁷

	Entiteti	Kantoni	Opštine	Sva 3 nivoa
Jako dobra i otvorena saradnja	0	1	6	7
Ad-hoc saradnja	15	10	9	34
Saradnja se uspostavlja po zahtjevu OCD	5	4	5	14
Dobra, ali ima prostora za poboljšanja	8	7	11	26
Nezadovoljni saradnjom	8	5	8	21

⁹⁷ Tokom ispitivanja, organizacije su imale mogućnost da daju više odgovora na pitanje ocjene saradnje. Dobijeni podaci predstavljaju percepcije organizacija o saradnji s vlastima na različitim nivoima.

Dalje, istraživanje ukazuje na trend da **organizacije prepoznaju svoju aktivnu ulogu u razvijanju saradnje i dijaloga sa vlastima**. Većina **organizacija vidi sebe kao aktivne partnere vlasti**, i što je još važnije **kao proaktivne elemente u monitoringu i evaluaciji politika, strategija i mjera vlade** – što je jako velika i bitna uloga koju OCD-i trebaju imati. Ipak, bitno je naglasiti da bi bilo korisno da vladine institucije transparentno izlože svoje normativne aktivnosti u svojim kalendarima za nastupajuću godinu, kako bi dale organizacijama mogućnost da aktivno učestvuju u procesima donošenja odluka⁹⁸.

Možemo zaključiti da organizacije civilnog društva potvrđuju da sarađuju sa vlastima, ali da ima puno prostora za poboljšanje. Istraživanje ukazuje na trend najčešće saradnje između lokalnih vlasti i OCD-a, što je jako bitno jer se veliki broj direktnih problema i potreba građana može riješiti na ovom nivou vlasti. S druge strane, važno je pojačavati saradnju između vlasti na višim nivoima, naročito po pitanjima izrada politika i zakona. Značajni pomaci u izgradnji ovih odnosa su učinjeni, prvenstveno promjenom svijesti i prepoznavanjem uloge civilnog društva. Bosanskohercegovačke vlasti polako postaju svjesne prednosti koje može da nosi sa sobom uključenje civilnog društva i kompletnog građanstva u procese kreiranja i stvaranja politika i zakona. A uloga civilnog društva u ovim procesima je nesumnjiva i svakako sve više dobija na značaju. Razvijeni OCD-i koji su se dugogodišnjim radom u vrlo uskoj tematskoj oblasti isprofilisali kao stručni i kvalitetni su prepoznati kao koristan partner i nesumnjivo mogu značajno doprinijeti izradi kvalitetnih, primjenjivijih zakonskih propisa koji na adekvatan način odgovaraju na potrebe građana.

⁹⁸ Intervju sa predstavnicima Centra za promociju civilnog društva

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Dosadašnji pokušaji da se analiziraju odnosi i utvrdi eventualno postojanje saradnje između civilnog društva i organa vlasti u Bosni i Hercegovini (BiH) su se pokazali kao kompleksna i teška pitanja. Dok s jedne strane postoje pojedinačni primjeri dobre prakse koji se baziraju na razumijevanju, toleranciji i razvijanju partnerstva i međusobnom uvažavanju, dotle je i dalje generalno evidentno postojanje netrpeljivosti i animoziteta između ova dva sektora, uglavnom motivisano mnogim predrasudama i stereotipima o kvaliteti posla koji i jedna i druga strana obavljaju i o njihovim stvarnim interesima i ciljevima.

Prethodna poglavlja se bave konkretnim mehanizmima za učešće građana i OCD-a, kao i percepcijom javnog i civilnog sektora o nivou stvarnog funkcionisanja ovih mehanizama u praksi. Iako mehanizmi postoje na svim nivoima vlasti, podaci ukazuju da je saradnja i učešće trenutno najrasprostranjenije na lokalnom nivou, mada i u opštinama ima jako puno prostora za poboljšanje i povećanje transparentnosti u radu. Stoga ovaj segment daje i osnovne preporuke za promjene i poboljšanja koja bi, po mišljenju autora, trebalo ostvariti da bi se ostvario cilj adekvatnog učešća i kreiranja politika, strategija i mjera koje odgovaraju potrebama i zahtjevima građana kao krajnjih korisnika istih. Pošto smatramo da nije važno samo napraviti promjene u vladinom sektoru već i napredak kad je riječ o nivou učešća građana i OCD-a, preporuke se odnose i na ove aktere u procesima donošenja odluka.

PREPORUKE za institucije vlasti:

- **Uraditi izmjene svih tretiranih poslovnika o radu skupština u smislu izmjena odredaba koje se odnose na održavanje javnih rasprava.**

Trenutna formulacija o odlučivanju za provođenje javnih rasprava glasi: *“onda kada skupština smatra da je zakon od posebnog interesa za građana, **može odlučiti** da organizuje javnu raspravu”*. Obzirom da ovakvom formulacijom održavanje javne rasprave zavisi prevashodno od procjene donosioca odluka koji su to zakoni od posebnog interesa za građane i od njihove volje za provođenje javnih rasprava, neophodno je u poslovniciima nabrojati koje su to tačno oblasti koje neki nacrt zakona tretira, a za koje je provođenje javne rasprave obavezno

- **Kreiranje harmoniziranog pravnog okvira i uvođenje novih mehanizama za uključivanje građana u procese donošenja odluka**

Harmonizacija kvalitetnih i u praksi dokazanih mehanizama na različitim nivoima vlasti ima niz prednosti i od izuzetnog je značaja za uređivanje procesa donošenja odluka i uključivanja. Ovakva praksa bi olakšala razumijevanje sistema donošenja odluka i doprinijela kako poboljšanju percepcija građana o radu skupština i vlada, tako i opštoj efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti vlasti, te otvorila mogućnosti horizontalne i vertikalne saradnje.

Sagledavanjem prakse na državnom nivou, kao i u drugim zemljama, kao veoma uspješni, a u isto vrijeme veoma jednostavni i ekonomski prihvatljivi mehanizmi za uključivanje građana u proces donošenja odluka, pokazali su se: a) **Pravila o konsultacijama u izradi pravnih propisa**

Pravila o konsultacijama u izradi pravnih propisa bi omogućila da građani imaju priliku davati svoje komentare i prijedloge na sve nacрте zakona koje resorna ministarstva na nižim nivoima vlasti donose. Naime, skladno Pravilima o konsultacijama, ministarstva bi bila u obavezi prije

nego što upute zakon u dalju parlamentarnu proceduru da obave proces konsultacija koji u svom najužem obliku podrazumijeva objavljivanje nacrtu zakona na službenoj stranici ministarstva i ostavljanje roka od 30 dana svim zainteresovanim građanima i OCD-ima da daju svoje komentare. U svom širem obliku, proces konsultacija predviđa organizovanje okruglih stolova i foruma o pojedinim zakonskim aktima koji su u fazi izrade. Ovim bi se unaprijedio proces uključenja građana u rad donosioca odluka, a sam postupak je jednostavan, ekonomičan i vrlo lako provodiv.

U kontekstu potrebe za harmonizacijom pravnog okvira na svim nivoima, neophodno je **izmijeniti Poslovnik o radu skupštine Kantona Sarajevo, koji se odnosi na obavezne sudionike u procesu javnih rasprava**. Naime, ovaj Poslovnik ne prepoznaje važnost uključenja građana i stručnih OCD-a u proces izrade zakona i važnost njihovog učešća u javnim diskusijama o nacrtima zakona. Iako praksa pokazuje znatan stepen provođenja javnih rasprava i uključenja građana u procesima donošenja odluka, neophodno je ovu oblast i zakonski regulisati kako ne bi zavisilo od isključive volje pojedinca koji odlučuje.

- **Imenovati koordinatora javnih rasprava**

Po uzoru na državni nivo gdje postoji koordinator konsultacija za proces konsultacija, posebni mehanizam učešća građana i OCD-a u zakonodavne aktivnosti državnih ministarstava, gdje se ovakva praksa iz praktičnih razloga pokazala veoma uspješnom, potrebno je odrediti jednu osobu unutar svake vlade i pojedinog ministarstva, kao i skupštine koja bi koordinisala provođenje svih javnih rasprava unutar skupštine ili vlade. Koordinator javnih rasprava bi bio zadužen za provođenje cjelokupnog procesa javnih konsultacija, prikupljanja komentara i njihovo grupisanje i dostavljanje na analiziranje radnoj grupi za izradu nacrtu zakona. Bitno je osigurati da to bude isključivo jedna osoba koja bi vodila evidenciju u procesu provođenja javnih rasprava, pa bi na taj način uvijek raspolagala podacima o broju provedenih javnih rasprava za nacrtu zakona i bila bi upoznata sa nivoom zainteresovanosti i odzivom građana da učestvuju u kreiranju zakona.

- **Izrada baze podataka ili liste organizacija**

Primjeri dobre prakse u razvijanju saradnje pri izradi nacrtu zakona pokazali su da je prilikom izrade zakona i održavanja javnih rasprava veoma učinkovit metod upućivanja ciljanih poziva od strane organa koji provodi javnu raspravu onim organizacijama čiji profil djelovanja odgovara tematskoj oblasti koju predloženi nacrt zakona tretira. Međutim, da bi organi vlasti bili u mogućnosti da upućuju ciljane pozive, oni moraju biti upoznati sa organizacijama i njihovim poljem djelovanja kao i njihovom ekspertizom. Zbog toga je preporuka da svako ministarstvo u okviru entitetskih i kantonalnih vlada kao i Vlade Brčko distrikta, izradi bazu podataka organizacija koje djeluju u oblasti koju pokriva određeno ministarstvo. Ovo je prvi korak ka realizaciji saradnje, te bi ovaj posao mogao biti povjeren nekoj od domaćih organizacija obzirom da one imaju znanje o postojećim organizacijama, njima su dostupne usluge resursnih centara i vrlo lako bi mogle doći do potrebnih informacija i podataka. Nakon kreiranja ove baze podataka treba osigurati njeno održavanje, ažuriranje i korištenje. Najprirodnije rješenje nameće se da ovaj posao bude povjeren koordinatoru javnih rasprava.

- **Intenzivnije provođenje javnih saslušanja**

Imajući u vidu vrijednost javnih saslušanja u smislu dobijanja ekspertnih mišljenja i doprinosa dizajniranju politika i zakona posebno je bitno insistirati na efikasnijem provođenju javnih saslušanja, pogotovo u FBiH gdje se ona trenutno ne provode. Također, potrebno je ovaj mehanizam ugraditi u Poslovnik o radu NSRS obzirom, da uprkos praksi da se ona provode, još uvijek nisu uređena i predviđena u poslovniku.

- **Uključivanje građana u ranoj fazi izrade zakona i postavljanje planova rada i normativnih aktivnosti na *web* stranice vlada**

Od izuzetnog značaja je osiguravanje uključivanja građana u ranijoj fazi izrade zakonskih akata i kreiranja politika, jer jedino na taj način doneseni akti mogu adekvatno odgovoriti potrebama ciljnih populacija, kao i odgovoriti zahtjevima demokratskog i uključujućeg društva. Ekspertiza i poznavanje ciljnih grupa i potreba u tematskim oblastima nesumnjivo doprinosi poboljšanju kvalitete akata u izradi i njihovu lakšu i adekvatniju primjenu u praksi. Da bi građani bili obavješteni o normativnim aktivnostima pojedinih vlada, godišnji planovi rada vlada moraju biti objavljeni na *web* stranicama vlada, sa jasnim pregledom normativnih aktivnosti i preciziranim vremenskim okvirom za pojedine aktivnosti. Ovo daje prostora i vremena organizacijama i građanima da se adekvatno pripreme za pojedine normativne aktivnosti koje su njima od značaja te da organiziraju i rasporede svoje unutarnje kapacitete.

- **Pojednostavljivanje procedura odlučivanja kroz jasne ingerencije vladinih institucija**

Pojednostavljivanje kompleksne procedure odlučivanja, putem postavljanja jasnih ingerencija ministarstava i linija saradnje, može olakšati i ubrzati rad kako predstavnicima vlasti tako i potaći građansko učešće. Javnost treba biti blagovremeno obaviještena o ovakvim promjenama i informacije o njima trebaju biti na raspolaganju.

- **Povećati transparentnost i otvorenost vlada i skupština na svim nivoima**

Vlade i skupštine moraju biti otvorenije i transparentnije u svom radu, te stalnim ažuriranjem svojih *web* stranica i postavljanjem pregleda, godišnjih planova rada, poziva, itd. uticati na poboljšanje svog imidža u javnosti. Istovremeno, ove mjere će omogućiti građanima lakši pristup informacijama i bolju upoznatost sa njihovim aktivnostima.

- **Podržati rad mjesnih zajednica**

Veća podrška radu mjesnih zajednica kao osnovnih ćelija uključivanja građana u procese donošenja odluka i planiranju u zajednici je potrebna u smislu konzistentnije finansijske i administrativne podrške od strane opština.

- **Razviti i povećati svijest u vezi sa saradnjom sa civilnim društvom**

Entitetske, kantonalne i opštinske vlasti se trebaju više otvoriti prema ideji saradnje sa civilnim društvom na polju izrade politika i postati svjesniji prednosti koje sa sobom ovakva saradnja nosi. Ovo se može postići na način da se predstavnicima vlasti predoče, s jedne strane obaveze i zahtjevi koje im se postavljaju od strane Evropske unije na putu ka njenom približavanju i ostvarivanju standarda dobrog upravljanja i generalno ostvarivanja saradnje sa civilnim društvom na svim nivoima, a s druge strane da im se bolje približe prednosti koje proizlaze iz većeg uključenja građana u procese odlučivanja, u smislu efikasnijeg formulisana javnih politika kako bi iste što bolje reflektovale aktuelne potrebe društva.

- **Uložiti napore u aktivnu implementaciju Zakona o slobodi pristupa informacijama (ZoSPI)**

Vlasti na svim nivoima u Bosni i Hercegovini trebaju uložiti sve napore u kreiranje mehanizama i procedura za aktivnu implementaciju ZoSPI-a, što će osnažiti transparentnost i odgovornost vlasti prema građanima, kao i poboljšati razumijevanje i informisanost građana o procesima donošenja i implementacije odluka na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

- **Proširenje kruga ovlaštenih predlagača procjene ustavnosti zakona**

Kako je praksa pokazala, ova mogućnost je ostavljena samo najvišim nosiocima funkcija u vlasti koji imaju mogućnost da predlože Ustavnom sudu FBiH i RS da odluče o ustavnosti pojedinih zakona koji se razmatraju na skupštinama. Proširivanjem kruga ovlaštenih pregovarača i ostavljanja ovakve mogućnosti građanima bi svakako predstavljao krupan korak ka demokratizaciji cjelokupnog sistema i značilo za građana snažan instrument u učešću u radu institucija vlasti.

- **Potpisivanje i ratifikacija Dodatnog Protokola o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi**

Bosna i Hercegovina treba potpisati i ratifikovati Dodatni Protokol o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi i na taj način i formalno osnažiti pravo građana na učešće u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou vlasti.

PREPORUKE za OCD-e i građane:

- **Razvijanje informativne i zagovaračke kampanje o već postojećim mehanizmima za učešće građana u procesima donošenja odluka, kao i onima koji još uvijek nedostaju.**

Potrebno je ulaganje značajnih napora na upoznavanju kako građana, tako i državnih službenika u ministarstvima i poslanika u parlamentima o dostupnim mehanizmima i načinima njihovog korištenja, kao i o rezultatima koji se mogu postići većim uključenjem građana u proces donošenja odluka. Obzirom da govorimo o dodatnom informisanju i organa vlasti i građana, prirodno je da ovaj proces vode domaće organizacije u saradnji sa organima vlasti. Ova organizacija bi trebala da ima jake zagovaračke aktivnosti obzirom da je neophodno izvršiti pritisak na organe vlasti za usvajanje dodatnih mehanizama za uključivanje građana poput *Pravila o konsultacijama i javnim saslušanjima*. Idealno bi bilo da ova kampanja obuhvati razinu vlasti oba entiteta, Brčko distrikt i kantonalni nivo, te da se istovremeno osigura upoznatost sa postojećim mehanizmima, ali i da se obezbijedi usvajanje novih mehanizama na svim razinama vlasti kako bi mehanizmi bili harmonizirani i dostupni svim građanima na teritorijama razinama vlasti.

- **Zauzimanje proaktivnijeg stava građana po pitanju učešća u procesima odlučivanja**

Građani i organizacije civilnog društva trebaju zauzeti proaktivniji stav i pratiti zakonodavne aktivnosti entitetskih, kantonalnih i opštinskih ministarstava kako bi bili u mogućnosti da adekvatno i na vrijeme reaguju i nametnu se u tom procesu. Također, građani i organizacije se trebaju bolje upoznati sa mehanizmima koji im stoje na raspolaganju i koristiti ih u većoj mjeri jer samo tako mogu da osiguraju adekvatno učešće u procesima donošenja odluka. Proaktivniji stav građana i organizacija se može postići putem približavanja prednosti građanima i organizacijama koje veće uključivanje ima za njih i za interesne skupine koje predstavljaju, kao i za cjelokupnu zajednicu u kojoj žive. Samo onda kada one shvate da svojim proaktivnijim stavovima mogu uticati na kvalitet života u zajednici i doprinijeti promjenama, tada će i biti spremniji da se više angažuju u smislu učešća u donošenju odluka.

- **Organizovati sistematsku i kontinuiranu edukaciju OCD-a o procesu izrade i učešća u donošenju propisa**

Neophodno je raditi na kontinuiranoj edukaciji OCD-a i građana o procesu izrade i donošenja propisa, fazama procesa, terminologiji, nadležnim tijelima i njihovim ulogama, te mogućnostima

uključivanja. Od posebne je važnosti da građani i OCD-i koji učestvuju u procesu donošenja odluka posjeduju znanje koje će im omogućiti kvalitetnije i učinkovitije sudjelovanje. To bi ujedno omogućilo i kvalitetnu razmjenu znanja i iskustava unutar civilnog sektora, te doprinijelo multipliciranju koristi za građane, koje bi obučene udruge mogle informirati i dalje educirati.

- **Organizovanje koalicija organizacija civilnog društva sa ciljem uticanja na konkretne procese donošenja odluka**

Do sada se stvaranje koalicija (formalnih i neformalnih) organizacija civilnog društva u svrhu uticanja na konkretne procese odlučivanja pokazalo veoma učinkovitim. Koalicije koje su formirane oko jedne konkretne ideje, u ovom slučaju oko izrade i predlaganja nacrtu nekih zakonskih i strateških akata, povećavaju uticaj i kredibilitet zagovaračke kampanje. Snaga poruke koju koalicije daju je mnogo jača i upečatljivija u odnosu na poruku i kampanju koju provodi jedna organizacija, dok su ciljevi koji se žele postići na taj način značajno ostvariviji.

- **Razvijanje istraživačkih i analitičkih sposobnosti**

U praksi je dokazano da samo organizacije koje se profesionalizuju u svojoj oblasti i koje svoje zahtjeve baziraju na provedenim istraživanjima i urađenim analizama mogu biti shvaćene kao ravnopravan partner u procesima donošenja odluka i kreiranju politika od strane organa vlasti. Snažnim argumentima zasnovanim na podacima dobivenim iz istraživanja i analiza, organizacije mogu da izvrše snažan pritisak na organe vlasti i navedu ih da djeluju u željenom smjeru.

BIBLIOGRAFIJA

1. Abers, R. N.; *Inventing Local Democracy*; Lynne Rienner Publishing, 2000.
2. Bucek, J. and Smith, B; *New Approaches to Local Democracy: Direct Democracy, Participation and the Third Sector*; *Environment and Planning C*, vol. 19, no. 1.
3. Centar za slobodan pristup informacijama; *Istraživanje: Puna primjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama*; dostupno na: <http://www.cspi.ba/index3.html>
4. Centri civilnih inicijativa; *Izveštaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2008. godinu*; dostupno na: http://www.soros.org.ba/images_vijesti/najbolje_prakse_lok_uprave/CCI_Ucesce%202008.pdf
5. Dodatni protokol o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, dostupan na: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=7&DF=19/12/2009&CL=ENG>
6. Dr. Dragan Golubović. "Zagovaranje i lobiranje u parlamentu i organima izvršne vlasti: uporedna iskustva i preporuke za Srbiju", Beograd 2009, str 22-24.
7. Eriksen, Erik and Weigard Jarle; *The End of Citizenship? New roles changing the political order, in The Demands of Citizenship*, ed. Catriona McKinen and Iain Hamsher-Monk, Continuum, London and New York, 2000.
8. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, dostupna na: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=7&DF=19/12/2009&CL=ENG>
9. Gallup Balkan Monitor; *Insights and Perceptions: Voices from the Balkans*; Gallup Inc, 2008. Str. 19, dostupno na: <http://www.balkan-monitor.eu/files/GBM-SF-bs.pdf>
10. Galston, P William; *Civic Education and Political Participation*; Institute for Philosophy and Public Policy; University of Maryland; p. 5; dostupno na: http://democracycollaborative.umd.edu/publications/galston_cepp.pdf
11. Gross, A. And Kaufmann, B.; *IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking*; Amsterdam and Berlin; IRI Europe, 2002.
12. Kačapor, Zehra and Osmanagić Agović, Selma; *Primjena Pravila o konsultacijama pri izradi zakona-mrtvo slovo na papiru*", ACIPS, juni 2009, dostupno na: http://acips.ba/uploads/acips_primjena_pravila%20o%20konsultacijama_bos.pdf
13. Katana, Erduan; *Socijalno marginalizovana većina stanovništva*, Radio Slobodna Evropa; 10. septembar 2009. godine; dostupno na: http://www.danas.org/content/cenic_socijalna_marginalizacija/1819918.html
14. Macedo, Stephen; *Democracy at risk: how political choices undermine citizen participation and what we can do about it*; The Brookings Institution, 2005
15. Magnette, Paul; *European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship*; *Political Studies*; 2003, vol 51, 1-17; dostupno na: http://www.sciencespo.site.ulb.ac.be/dossiers_membres/magnette-paul/fichiers/magnette-paul-publication11.pdf
16. McGee, Rosemary et al; *Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report*; LogoLink - Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance; April 2003; <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/Resources/SynthesisRep-Web.pdf>
17. Narodna skupština RS, *Odluka o prisustvu sjednicama odbora i sjednicama Narodne skupštine nevladinih organizacija, udruženja, sindikata i drugih subjekata u 2010. godini*, dostupno na http://www.narodnaskupstinar.net/cir/naslovna/vijest.php?id_vijest=584
18. OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations; 2001, dostupno na: [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/LinkTo/PUMA-LEG\(2000\)2-REV1](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/LinkTo/PUMA-LEG(2000)2-REV1)
19. OSCE, *Public Hearings Manual, Committee Consultations with the public, Legislative Strengthening Programme*, 2006.g., dostupno na: <http://www.oscebih.org/documents/6714-eng.pdf>

20. Philp, Mark; *Motivating Liberal Citizenship*; in *The Demands of Citizenship*, ed. Catriona McKinen and Iain Hamsher-Monk, Continuum, London and New York, 2000.
21. *Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske*, "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 99/06 i 63/07, dostupan na: <http://www.narodnaskupstinars.net/lat/pas/poslovnik.htm>
22. *Poslovnik o radu Doma naroda parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, br. 27/03 i 21/09, dostupan na: parco.gov.ba/?id=549
23. *Poslovnik o radu Predstavničkog doma Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, br. 69/07, dostupan na: http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/predstavnicki_dom/poslovnik/index.html
24. *Poslovnik o radu Skupštine Tuzlanskog kantona*, Službene novine Tuzlanskog kantona, br. 7/03, 12/03, 13/03 i 7/04, dostupan na: <http://www.skupstinatk.kim.ba/b/s/poslovnik.htm>
25. *Poslovnik Skupštine Kantona Sarajevo*, Službene novine KS, broj 12, dostupan na: <http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Broj-12.pdf>
26. *Poslovnik skupštine Zeničko-dobojskog kantona*, "Službene novine Zeničko-dobojskog kantona", broj: 4/05 i Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Zeničko-dobojskog kantona "Službene novine Zeničko-dobojskog kantona", broj: 3/09, dostupan na <http://www.zdk.ba/skupstina/precisceni%20poslovnik%20skupstine.pdf>
27. Pravila za konsultacije pri izradi pravnih propisa, član 4, dostupna na: <http://mpr.gov.ba/userfiles/file/Javne%20konsultacije/Pravila%20za%20konsultacije.pdf>
28. Renn, Ortwin, Webler, Thomas, Wiedermann, Peter; *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for Environmental Discourse*; Kluwer Academic Publishers, 1995
29. *Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učesću javnosti i konsultacijama u izradi zakona*, Službeni glasnik Republike srpske, broj 123 godina XVII
30. *Sporazum o saradnji Vlade Kantona Sarajevo i nevladinog sektora u Kantonu Sarajevo*
31. Stalna konferencija opština i gradova; *Analiza okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama*, Stalna Konferencija gradova i opština; Beograd, 2006
32. Strategija saradnje Vlade Bosansko-podrinjskog kantona sa nevladinim (neprofitnim) sektorom u Bosansko-podrinjskom kantonu za period 2009-2013 godine" dostupna na: http://www.civilnodrustvo.ba/files/docs/KONA_AN_DOKUMENT_NACRTA_STRATEGIJE_22,01,09.doc
33. Transparency International, "Međunarodni dan slobode pristupa informacijama - stanje u BiH porazavajuće" 28.09.2009, dostupno na <http://www.ti-bih.org/Articles.aspx?ArticleId=391c2204-9fbc-4f5a-9a85-b2ee5ec9a594>, posjećeno 12. decembra 2009.godine
34. UNDP Bosna i Hercegovina, *Poverty Reduction*, dostupno na: <http://www.undp.ba/index.aspx?PID=25&RID=26>,
35. UNDP Bosna i Hercegovina; *Društveni kapital u Bosni i Hercegovini: Izvještaj o humanom razvoju za Bosnu i Hercegovinu za 2009. Godinu*; UNDP, 2009
36. VeneKlasen L. with Miller, V; *A New Weave of Power, People and Politics: the action guide for advocacy and citizen participation*, World Neighbours, Oklahoma City, OK, 2002
37. Vijeće Evrope, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, "The Congress is ready to make good use of the momentum of reform", dostupno na http://www.coe.int/t/congress/default_en.asp
38. Vlada Tuzlanskog kantona, dostupno na <http://www.vladatk.kim.ba/Vlada/Dokumenti.htm>
39. Vlada Unsko-sanskog kantona, dostupno na <http://www.vladausk.ba/>
40. Wraga, William, Lebowitsh, Peter S, Tanner, Daniel; *Research Review for School Leaders*, Volume 3; Lawrence Erlbaum Associates Inc, 2000

Dodatak 1. Spisak predstavnika vlasti i drugih sagovornika uključenih u istraživanje

1. Avdagić, Ibrahim. Sekretar skupštine Zeničko-dobojskog kantona. Intervju. 17. mart 2010. godine.
2. Bašić, Midhat. Sekretar skupštine Bosansko-podrinjskog kantona. Intervju. 16. mart 2010. godine.
3. Bošnjak, Marica. Sekretar skupštine Zapadno-hercegovačkog kantona. Intervju. 17. mart 2010. godine.
4. Čule, Željka. Sekretar Hercegovačko-neretvanskog kantona. Intervju. 18. mart 2010. godine.
5. Joveljić, Dejan. Voditelj odjela za podršku NVO i UG, Odjel za stručne i administrativne poslove, Vlada Brčko distrikta. Intervju. 15. februar 2010. godine.
6. Kapetanović, Ranko. Sekretar Narodne skupštine Republike Srpske. Intervju. 13. novembar 2010
7. Kličić, Smail. Sekretar skupštine Unsko-sanskog kantona. Intervju. 19. marta 2010. godine.
8. Kolašinac, Abid. Sekretar skupštine Kantona Sarajevo. Intervju. 17. mart 2010. godine.
9. Matić, Lucija. Službenica u stručnoj službi skupštine u Posavskom kantonu. Intervju. 16. mart 2010. godine.
10. Matić, Siniša. Službenik za odnose sa javnošću u Skupštini Brčko distrikta. Intervju. 9. novembar 2010 godine.
11. Mrđa, Milan. CPCD. Intervju. 1. april 2010. godine.
12. Senior, Zelah. Vođa tima projekta „Izgradanja kapaciteta organizacija civilnog društva za učešće u civilnom dijalogu“. Intervju. 12. februar 2010. godine.
13. Šarac, Zdravko. Sekretar skupštine Livanjskog kantona. Intervju. 19. mart 2010. godine.
14. Šopin, Milanka. Pomoćnica ministra u Ministarstvu uprave i lokalne samouprave. Intervju. 18. mart 2010. godine.
15. Šućur, Slaviša. Poslanik u Predstavničkom dom PSFBiH. Intervju. 11. novembar 2009. godine.
16. Vojvodić, Miroslava. Republički sekretarijat za zakonsavstvo Vlade RS-a. Intervju. 18. mart 2010. godine.

Dodatak 2. Lista organizacija civilnog društva koje su učestvovalе u istraživanju

1. Ekološka koalicija unskog sliva – EKUS, Bihać
2. Helsinški parlament građana Banja Luka, Banja Luka
3. Omladinski savjet grada Istočno Sarajevo
4. Hope and Homes for Children, Sarajevo
5. Inicijativa i civilna akcija – ICVA, Sarajevo
6. ACIPS, Sarajevo
7. Centar za razvojne inicijative, Gacko
8. Udruženje mladih Luna, Rudo
9. Udruženje "Vesta Ho", Tuzla
10. Eko-ZH, Široki Brijeg
11. Centar za životnu sredinu, Banja Luka
12. Udruženje građana "Centar informativno-pravne pomoći", Zvornik
13. Nansen dijalog centar, Sarajevo
14. Omladinski savjet, Zvornik
15. Udruženje KULT, Sarajevo
16. Helsinški odbor za ljudska prava RS, Bijeljina
17. UG "Eko – Pliva", Jajce
18. NVO Altruista za pomoć osobama s umanjnim sposobnostima "SVJETLO", Sarajevo
19. Udruženje "Dijakom", Sanski Most
20. Udruga Forma F, Mostar
21. Rotaract Club, Bijeljina
22. Udruženje "Prijatelji Srebrenice", Srebrenica
23. Fondacija lokalne demokratije, Sarajevo
24. Unija za održivi povratak i integracije u BiH, Sarajevo
25. Inicijativa Koledža ujedinjenog svijeta i međunarodne mature BiH, Sarajevo
26. BOSPO, Tuzla
27. Udruženje za istraživanje i organizacioni razvoj (RODA), Sarajevo
28. Helsinški komitet za ljudska prava, Sarajevo
29. Udruženje centar za razvoj i podršku, Tuzla
30. UG - Ekološki pokret "EKO - Maglaj", Maglaj
31. Fondacija CURE, Sarajevo
32. Proni Centar za Omladinski Razvoj, Brčko
33. Centar za edukaciju mladih, Travnik
34. U.G. Medica, Zenica
35. Udruženje Roma "Euro Rom", Tuzla
36. Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo
37. Centar za razvoj i neformalno obrazovanje – CORNO, Doboj/Maglaj

Dodatak 3. Upitnik korišten u istraživanju sa OCD

Poštovani/a kolega/ice,

ACIPS trenutno radi istraživanje o uključenju organizacija civilnog društva (OCD) u procesima donošenja odluka na entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou. Ova studija predstavlja nastavak istraživanja nakon studije koju je ACIPS objavio i predstavio u junu 2009. godine a koja se ticala učešća OCD u procesima donošenja odluka na državnom nivou. U toj studiji je zaključeno da je ipak angažman OCD najveći na nižim nivoima vlasti jer su to nivoi na kojima se kreiraju politike koje su od najvećeg i direktnog značaja i uticaja za građane. U skladu s tim radimo istraživanje na polju učešća i doprinosa koje OCD i građani imaju u formalnim procesima donošenja odluka na nižim nivoima vlasti.

Pitanja koja slijede su koncipirana tako da se dobiju odgovori vezano za vašu saradnju kako sa entitetskim, kantonalnim ali i opštinskim vlastima te Vas molimo da odgovorite na svaki set pitanja.

Bili bismo zahvalni ukoliko biste Vi i Vaša organizacija popunili ovaj upitnik, te na taj način pomogli što boljem razumijevanju procesa uključivanja civilnog društva u procese donošenja odluka i konsekvencijama za poboljšanje mehanizama za učešće civilnog društva u formalne procese donošenja odluka.

Unaprijed se zahvaljujemo na odvojenom vremenu i saradnji.

1. Lična karta organizacije:

Naziv organizacije:	
Adresa i sjedište organizacije:	
Telefon/fax organizacije:	
E-mail, web site organizacije:	
Zvanični zastupnik organizacije:	
Kontakt osoba:	

2. Označite brojevima od 1-3 kom tipu organizacija, s obzirom na polje djelovanja (oblast rada) pripada Vaša organizacija i to prema prioritetu (1 - prioritetno polje djelovanja; 2 - manje zastupljeno; 3 - u djelokrugu rada).

Molimo, obelilježite najviše tri polja.

Organizacije za zaštitu prava potrošača		Organizacije za razvoj civilnog društva	
Organizacije kulture i umjetnosti		Obrazovne i istraživačke organizacije	
Ekološke organizacije		Humanitarne organizacije	
Socijalno orijentirane organizacije		Omladinske i studentske organizacije	
Organizacije za socio ekonomski razvoj		Poslovna i profesionalna (strukovna) udruženja	
Organizacije za zaštitu ljudskih prava		Organizacije za zastupanje i javnu politiku	
Mirovne organizacije i grupe		Ženske organizacije	
Organizacije za zaštitu prava radnika - Sindikati		Organizacije za njegovanje tradicije i kulture nacionalnih manjina	
Udruženja poslodavaca		Organizacije koje pokrivaju oblasti vladavine prava	
Organizacije za promoviranje EU integracija		Ostalo, molimo navedite:	

3. Označite kojom ciljnom grupom se prioritetno bavi vaša organizacija: Označite brojevima od 1-3 prioritetne ciljne grupe, s obzirom na polje delovanja (oblast rada) pripada Vaša organizacija i to prema prioritetu (1 - prioritetna ciljna grupa; 2 - manje zastupljena; 3 - u delokrugu rada). Molimo, obilježite najviše tri polja.

Mladi		Djeca	
Žene		Stari	
Manjine		Osobe sa invaliditetom	
Izbjegla i interno raseljena lica		Nezaposleni	
Građani uopšte		Druge nevladine organizacije	
Ostalo, molimo navedite:			

4. Da li saradjujete sa organima vlasti na entitetskom nivou?

☐

DA

☐

NE

Ako je vaš odgovor DA na koji način:

- a. Zajednički projekti
- b. Učešće u procesima kreiranja javnih politika
- c. Monitoring&evaluacija implementacije politika, strategija i/ili servisa vlade
- d. Razmjena iskustava i zajednički rad na kreiranju adekvatnih servisa za krajnje korisnike
- e. Pomoć pri profilisanju organizacije u sektoru kojim se moja organizacija bavi
- f. Informisanje, razmjena iskustava i dobrih praksi

Ostalo. Molimo navedite: _____

5. Koji mehanizmi za učešće građana/OCD-a postoje na entitetskom nivou? Molimo, označite sve mehanizme koji postoje.

- a. Institucije koriste različite kanale za komunikaciju-webstranica, mediji, lično
- b. Javne rasprave
- c. Konsultacije
- d. Aktivno uključuju OCD-e u procese donošenja odluka
- e. Različiti mehanizmi postoje ali su netransparentni
- f. Mehanizmi ne postoje

6. Kako biste ocijenili Vašu saradnju institucija vlasti na entitetskom nivou?

- a. Jako dobra i otvorena saradnja
- b. Ad-hoc saradnja
- c. Saradnja se uspostavlja usljed pritiska na institucije
- d. Dobra, ali ima prostora za poboljšanja
- e. Nezadovoljan/na sam
- f. Ostalo:

7. Na koji način sebe vidite u razvijanju ove saradnje i dijaloga? Molimo, zaokružite.

- a. Aktivni partner vlade u kreiranju i implementaciji politika, mjera i servisa (npr. zajednički projekti, aktivno učešće u procesima kreiranja politika, mjera i servisa, itd.)
- b. Korisnik vladinih mjera u sektoru kojim se moja organizacija bavi (npr. Učešće u projektima vlade)
- c. Pasivni učesnik u inicijativama (npr. Organizacija se odaziva na pozive vlade ali ne učestvuje aktivno)
- d. Proaktivni monitoring i evaluacija implementacije politike, mjera i servisa (npr. Organizacija prati rad organa vlade, piše i publikuje analize, izvještaje, itd.)

Ostalo. Molimo navedite: _____

Dodatni komentari – odnos OCD i entitetskih vlasti

8. Da li saradjujete sa organima vlasti na kantonalnom nivou?

☐ **DA** ☐ **NE**

Ako je vaš odgovor DA na koji način:

- a. Zajednički projekti
- b. Učešće u procesima kreiranja javnih politika
- c. Monitoring i evaluacija implementacije politika, strategija i/ili servisa vlade
- d. Razmjena iskustava i zajednički rad na kreiranju adekvatnih servisa za krajnje korisnike
- e. Pomoć pri profilisanju organizacije u sektoru kojim se moja organizacija bavi
- f. Informisanje, razmjena iskustava i dobrih praksi

Ostalo. Molimo navedite: _____

9. Koji mehanizmi za učešće građana/OCD-a postoje na kantonalnom nivou? Molimo, označite sve mehanizme koji postoje.

- a. Institucije koriste različite kanale za komunikaciju-webstranica, mediji, lično
- b. Javne rasprave
- c. Konsultacije
- d. Aktivno uključuju OCD-e u procese donošenja odluka
- e. Različiti mehanizmi postoje ali su netransparentni
- f. Mehanizmi ne postoje

10. Kako biste ocijenili Vašu saradnju institucija vlasti na kantonalnom nivou?

- a. *Jako dobra i otvorena saradnja*
- b. Ad-hoc saradnja
- c. Saradnja se uspostavlja usljed pritiska na institucije
- d. Dobra, ali ima prostora za poboljšanja
- e. Nezadovoljan/na sam
- f. Ostalo:

11. Na koji način sebe vidite u razvijanju ove saradnje i dijaloga? Molimo, zaokružite.

- a. Aktivni partner vlade u kreiranju i implementaciji politika, mjera i servisa (npr. zajednički projekti, aktivno učešće u procesima kreiranja politika, mjera i servisa, itd.)
 - b. Korisnik vladinih mjera u sektoru kojim se moja organizacija bavi (npr. Učešće u projektima vlade)
 - c. Pasivni učesnik u inicijativama (npr. Organizacija se odaziva na pozive vlade ali ne učestvuje aktivno)
 - d. Proaktivni monitoring i evaluacija implementacije politike, mjera i servisa (npr. Organizacija prati rad organa vlade, piše i publikuje analize, izvještaje, itd.)
- Ostalo. Molimo navedite: _____

Dodatni komentari – odnos OCD i kantonalnih vlasti

12. Da li saradjujete sa organima vlasti na opštinskom/općinskom nivou?

☐ **DA** ☐ **NE**

Ako je vaš odgovor DA na koji način:

- a. Zajednički projekti
 - b. Učešće u procesima kreiranja javnih politika
 - c. Monitoring&evaluacija implementacije politika, strategija i/ili servisa vlade
 - d. Razmjena iskustava i zajednički rad na kreiranju adekvatnih servisa za krajnje korisnike
 - e. Pomoć pri profilisanju organizacije u sektoru kojim se moja organizacija bavi
 - f. Informisanje, razmjena iskustava i dobrih praksi
- Ostalo. Molimo navedite: _____

13. Koji mehanizmi za učešće građana/OCD-a postoje na opštinskom/općinskom nivou? Molimo, označite sve mehanizme koji postoje.

- a. Institucije koriste različite kanale za komunikaciju-webstranica, mediji, lično
- b. Javne rasprave
- c. Konsultacije
- d. Aktivno uključuju OCD-e u procese donošenja odluka
- e. Različiti mehanizmi postoje ali su netransparentni
- f. Mehanizmi ne postoje

14. Kako biste ocijenili Vašu saradnju institucija vlasti na opštinskom/općinskom nivou?

- a. *Jako dobra i otvorena saradnja*
- b. Ad-hoc saradnja
- c. Saradnja se uspostavlja usljed pritiska na institucije
- d. Dobra, ali ima prostora za poboljšanja
- e. Nezadovoljan/na sam

Ostalo. Molimo navedite: _____

15. Na koji način sebe vidite u razvijanju ove saradnje i dijaloga? Molimo, zaokružite.

- f. Aktivni partner vlade u kreiranju i implementaciji politika, mjera i servisa (npr. zajednički projekti, aktivno učešće u procesima kreiranja politika, mjera i servisa, itd.)
- g. Korisnik vladinih mjera u sektoru kojim se moja organizacija bavi (npr. Učešće u projektima vlade)
- h. Pasivni učesnik u inicijativama (npr. Organizacija se odaziva na pozive vlade ali ne učestvuje aktivno)
- i. Proaktivni monitoring i evaluacija implementacije politike, mjera i servisa (npr. Organizacija prati rad organa vlade, piše i publikuje analize, izvještaje, itd.)

Ostalo. Molimo navedite: _____

Dodatni komentari – odnos OCD i opštinskih/općinskih vlasti

HVALA!

BIOGRAFIJE AUTORICA



Selma Osmanagić - Agović je članica ACIPS-a. Magistrirala je 2005. godine na programu "Upravljanje državom i humanitarni poslovi" koji zajednički vode Univerzitet u Sarajevu i La Sapienza Univerzitet u Rimu. Završila je Pravni fakultet u Sarajevu.

Više od šest godina radi na projektima koji se tiču reforme pravosuđa, edukacije sudija i tužilaca, borbe protiv korupcije, europskih integracija te razvoja civilnog društva. Trenutno radi na dvogodišnjem projektu finansiranom od strane EU: "Izgradnja kapaciteta civilnog društva za učešće u civilnom dijalogu." Uključena je u istraživanja i analize iz oblasti saradnje institucija vlasti sa civilnim društvom, građanskog učešća i donošenja odluka kao i borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala.



Zehra Kačapor je članica ACIPS-a. Magistrirala je Ljudska prava i demokratiju 2002. godine na zajedničkom programu Univerziteta u Bolonji i Univerziteta u Sarajevu. Njena je magistarska teza na temu prospekata mladih u BiH tranziciji nagrađena objavljivanjem. Trenutno je uključena u MSc program na polju Javne administracije i razvoja na Univerzitetu u Birminghamu. Zehra ima više od deset godina iskustva u razvoju programa i politika za izgradnju civilnog društva i osnaživanja građanskog učešća, te podršci razvoju dobrog upravljanja u zemljama Zapadnog Balkana.

Uključena je u istraživanja i analitički rad na polju građanskog učešća, donošenja odluka i uloge civilnog društva u izgradnji države, te objavljuje radove na teme civilnog društva, lokalne uprave i dobre vladavine. Trenutno radi kao menadžerica Balkanskog programa Forum Syd-a, aktivnog u Srbiji, Makedoniji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini, kao i na Programu na Kosovu, uz podršku od strane Švedske međunarodne agencije za razvoj (Sida).

Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS) je nevladino udruženje eksperata u području evropskih integracijskih procesa, demokratije, ljudskih prava, upravljanja državom, humanitarnih poslova, rodni studija i religijskih studija. Asocijacija je osnovana u februaru 2003. godine, kao rezultat aktivnosti Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu. ACIPS je proizvod težnje da se na jednom mjestu okupi intelektualni i liderski potencijal magistara ove obrazovne institucije. Članovi organizacije aktivni su u vladinom i nevladinom sektoru, civilnom društvu i međunarodnim organizacijama u BiH i regionu.

Primarni interes organizacije jeste buđenje i razvijanje javne svijesti o ključnim temama u društvu kroz sprovođenje istraživačkih i studija javnih politika. Osim direktnog angažmana u kreiranju i istraživanju politika, ACIPS također održava redovnu komunikaciju sa političarima, građanima BiH, predstavnicima NVO sektora i medija.

Dugoročni strateški ciljevi ACIPS-a su:

- Identificirati najrelevantnija pitanja u procesima evropskih integracija i izazove sa kojima se danas BiH suočava;
- Ostvariti visok standard nezavisnog istraživanja politika, primjenjivog u kontekstu BiH;
- Širiti rezultate istraživanja politika i proistekle stavove relevantnim interesnim stranama i široj javnosti, te zagovarati implementacije ovih rezultata;
- Ostvarivanje dijaloga i saradnje sa drugim institucijama za istraživanje politika, vladama i organizacijama civilnog društva u BiH i širem regionu.

acips@acips.ba
www.acips.ba

UČESTVUJEM, DAKLE – DOPRINOSIM!

Učešće građana i organizacija civilnog društva u donošenju odluka na entitetskom, kantonalnom i opštinskom nivou vlasti u BiH

Izdavač: Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS),
Zmaja od Bosne 8, 71000 Sarajevo
Za izdavača: Sanel Huskić
Istraživačice: Zehra Kačapor, Selma Osmanagić - Agović
Dizajn i prelom: Enes Huseinčehajić

Sarajevo, maj 2010.



OPEN SOCIETY INSTITUTE

Think Tank Fund