

Javne rasprave

Priručnik

Priručnik je, prije svega, namijenjen parlamentu, konkretnije članovima komisija, osoblju i drugim službenicima parlamenta. Priručnik je, također, namijenjen i građanskom društvu, posebno organiziranim grupama, kao što su nevladine organizacije. Iako je procedura donošenja zakona opisana u ovom Priručniku ujedno i procedura Parlamentarne skupštine BiH (državnog parlamenta), Priručnik bi se, kao i većina preporuka, podjednako mogao primjeniti i na entitetske parlamente, i mogao bi se koristiti kao smjernica za tok rasprava na nižim nivoima vlasti.

Priručnik je napisala Kristin van der Leest, u suradnji sa Doinom Ghimici, menadžerom projekta, koji se u Bosni i Hercegovini provodi u sklopu programa Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini za jačanje zakonodavne vlasti (LSP), koji finansira USAID. Priručnik za javnu raspravu pred komisijama Skupštine Kosova (kojeg su zajednički izradili Nacionalni demokratski institut (NDI) i Inicijativa OSCE-a za podršku Skupštini) bio je osnovni izvor podataka, zajedno sa Vodičem za organiziranje javnih tribina (u zajedničkoj izradi NDI-a i Centra za građansko obrazovanje (CCE) Pakistan).

Javne rasprave

Priručnik

Javne rasprave

Priručnik

SADRŽAJ

I dio: Teorija i praksa

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

II dio: Komisijaska faza

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

III dio: Priprema javne rasprave

IX	Logistika	45
X	Planiranje dnevnog reda	49
XI	Uloga predsjedavajućeg	51
XII	Procedure nakon rasprave	53

I DIO: TEORIJA I PRAKSA

ŠTA je javna rasprava?

U suštini, javna rasprava je mehanizam putem kojeg parlamentarne komisije dolaze do podataka, stručnih mišljenja i alternativnih stavova u vezi sa predloženim zakonom. Koristi se u svrhu informiranja zastupnika i delegata, te predstavnika izvršne vlasti i javnosti uopće o eventualnim implikacijama zakona, predstavljanja mogućih načina poboljšanja prijedloga zakona.

ZAŠTO se održava javna rasprava?

Osnovna svrha javne rasprave je da se pruže, dobiju i razmijene podaci između parlamentaraca, stručnjaka i javnosti, u nadi da će se doći do valjanog i efikasnijeg zakona.

KO održava javne rasprave?

Parlamentarna komisija, kojoj je dostavljen prijedlog zakona na daljnje istraživanje, odlučuje o tome da li će održati javnu raspravu, ovisno o predmetu prijedloga zakona i pažljivom razmatranju eventualnih prednosti i nedostataka. Prema Poslovniku o radu Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, Ustavnopravna komisija je obavezna da održi javnu raspravu kad god razmatra bilo koje amandmane na Ustav BiH. Također je moguće održati raspravu pred zajedničkim komisijama.

KADA se održava javna rasprava?

Općenito, vrijeme održavanja javne rasprave određuje se odredbama Poslovnika o radu parlamenta (to jeste, nakon što je Dom dostavio prijedlog zakona odgovarajućoj komisiji na daljnju analizu, u skladu sa Poslovnicima o radu oba doma). Međutim, u BiH ne postoji zakonska obaveza za održavanje javne rasprave u bilo kojoj fazi zakonodavne procedure. Komisija može odlučiti da održi javnu raspravu kada nema dovoljno podataka koji su joj potrebni za donošenje odluke o dostavljenom prijedlogu zakona; kada predmet zakona može utjecati na široki krug zainteresiranih strana; kada članovi komisije to zahtijevaju; ili da se procjeni mišljenje javnosti o određenom prijedlogu zakona.

GDJE se održava javna rasprava?

Javne rasprave, koje organiziraju komisije, obično se održavaju u zgradi parlamenta, iako, u izuzetnim okolnostima, mogu biti održane i na nekom drugom mjestu.

Javne rasprave

Priručnik

Struktura Priručnika:

Struktura Priručnika je jednostavna: Priručnik obuhvata detaljan opis prednosti i, eventualno, nedostataka javnih rasprava, zakonodavnu proceduru, ključne komponente rasprave; i način organiziranja rasprave, kako bi se prednosti postupka svele na optimalnu mjeru, i za parlament i za građane.

Priručnik je namijenjen dvjema kategorijama:

- a) parlamentu, konkretno, članovima komisija i osoblju,
- b) akterima građanskog društva, posebno, organiziranim grupama, kao što su nevladine organizacije.

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

Zatamnjeni uokvireni dio teksta: U zatamnjenom dijelu teksta sumiraju se informacije, naglašavaju se važni podaci ili pojmovi, i daju smjernice o tome kako aktivno uključiti građansko društvo u proces javnih rasprava.

Tačke (•): Tačke su stavljene ispred teksta svaki put kad je potrebno istaknuti određene informacije, označiti liste i definirati konkretne aktivnosti, koje bi komisije i njihovo osoblje trebali poduzimati.

Štrihiranje (✓): Ovaj znak označava korake koji trebaju biti poduzeti u toku planiranja i provedbe javne rasprave, a koje će koristiti članovi komisija i osoblje.

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

Osim toga, u cijelom tekstu Priručnika dat je niz preporuka, uglavnom u vezi s izmjenom postojećih Poslovnika o radu Parlamentarne skupštine BiH, te one koje navode korisne sugestije za olakšavanje procesa planiranja.

Javne rasprave

Priručnik

Na kraju Priručnika nalazi se kontrolna lista, koja može posebno biti odštampana i korištena tokom pripreme rasprave.

Uputa za upotrebu: Izraz "vlada" u ovom Priručniku isključivo se odnosi na izvršnu vlast u BiH, to jeste, Vijeće ministara i ostale pozicije u ministarstvima. Jasna razlika između izvršne i zakonodavne vlasti (to jeste Parlamentarne skupštine) ispoštovana je u cijelom Priručniku.

AKRONIMI:

BiH: Bosna i Hercegovina

DN: Dom naroda

ZD: Zastupnički dom

INDOK:

Informacijsko-dokumentacijska
služba Parlamentarne skupštine BiH

ČP: Član parlamenta

PS: Parlamentarna skupština

PR: Odnosi s javnošću

IC: Istraživački centar

PoR: Poslovnik o radu

Javne rasprave

Priručnik

I ŠTA JE JAVNA RASPRAVA?

Javne rasprave i javni zborovi:

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

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

U BiH, u kojoj ne postoji zakonska obaveza u bilo kojem slučaju (sa izuzetkom Ustavnoopravne komisije kada razmatra ustavne amandmane), razlika između rasprave i zbora leži u ulozi komisija. Javna rasprava može biti održana samo kada tako odluči komisija, dok pripadnici građanskog društva mogu organizirati i održati javni zbor kad god to žele.

Za potrebe ovog Priručnika, izraz 'javna rasprava' se specifično odnosi na sjednice komisija koje organiziraju i održavaju parlamentarne komisije kako bi članovi parlamenta mogli dobiti stručne i savjete građana o prijedlogu zakona i propisa, te o političkim pitanjima. Iako obično otvorena za javnost, nadležna komisija može odlučiti da u određenim okolnostima organizira za javnost zatvorenu raspravu.

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

II TEORIJE O UČEŠĆU JAVNOSTI

Angažiranje javnosti u postupak odlučivanja značajno je za poboljšanje odnosa između građana i javnih organa vlasti; omogućavanje transparentnosti procedure donošenja zakona i odgovornosti prema javnosti, te za podizanje nivoa svijesti građana, a značajno je i za upoznavanje bitnih političkih i zakonodavnih procedura.

Iako učešće javnosti predstavlja ključnu komponentu demokratskog procesa, ono je, međutim, i jedan fluidan koncept, a njegova efikasnost varira, u ovisnosti o načinu utvrđivanja politike. Ustvari, kako i kada su građani uključeni u zakonodavnu proceduru, ovisi o tome kako je u demokraciji zamišljena uloga "građanina" i "vlasti".

- Prema upravljačkom modelu, građani svojim izabranim predstavnicima daju povjerenje da prepoznaju najbolji interes građana i da rade u njihovo ime. Na učešće javnosti gleda se negativno, s obzirom da ono otvara vrata pojedincima i interesnim grupama da se ponašaju u skladu s ličnim interesima.
- Zagovornici pluralističke perspektive na vlast gledaju kao na "arbitra" među raznim interesnim grupama; učešće javnosti je instrument putem kojeg te grupe promoviraju vlastita pitanja.
- Građanska perspektiva pretpostavlja da demokracija zahtijeva direktno učešće građana u procesima odlučivanja, i da će to učešće rezultirati boljim zakonima i politikama.

U ovom Priručniku pretpostavlja se kako građanska perspektiva treba biti njegovana, kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, iz sljedećih razloga:

- Cijelo bogatstvo informacija je u posjedu građana u vidu vrijednosti, normi i znanja na lokalnom nivou, koje stručnjaci i parlament ili vlada često ignoriraju, ili ne primjećuju; to znanje može biti vrlo korisno prilikom utvrđivanja političkih alternativa i rješenja, kada je u pitanju zakonodavstvo.

- Politika, koja obuhvata stavove javnosti, na kraju ima veći legitimitet i omogućava vladi da zadobije povjerenje građana.
- Tehnokracija, ili vladavina stručnjaka, nije kompatibilna sa demokratskim idealima: glas građana treba čuti, kod donošenja zakona koji se odnose na njih.
- Poticanje učešća javnosti vremenom može stvoriti kulturu učešća građana koja, opet, dovodi do sve većih zahtjeva za odgovornošću vlade prema javnosti, kao i transparentnosti rada, te iskorjenjivanju ravnodušnog odnosa javnosti.

Javna rasprava: efikasan mehanizam učešća?

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

Javne rasprave podliježu sljedećim kritikama:

Demokratske procedure: U mnogim državama, parlamentarne komisije zakonski su obavezne održavati javne rasprave, kad god razmatraju određena zakonska pitanja. Kako bi ispunile ovu zakonsku obavezu, mnogi parlamenti organiziraju javne rasprave na kojima se "razgovara" o aspektima prijedloga zakona koji su, ustvari, prethodno usuglašeni: na taj način parlamenti osiguravaju legitimitet odlukama koje su već donesene.

Nedostatak dijaloga: Kritičari obično tvrde da javne rasprave ne omogućavaju diskusiju: dijalog između građana i parlamenata ili stručnjaka često je sveden na minimum, a vrijeme ostavljeno za pitanja ili komentare javnosti, nedovoljno je da bi diskusija bila kvalitetna. S obzirom da članovi komisija obično pozivaju stručnjake da pruže podršku određenim stavovima, time se ostavlja utisak da se vrlo malo "čuju" stavovi i sugestije građana.

Podjela između stručnjaka i građana: Podjela između stručnjaka i građana slična je upravljačkom modelu, opisanom u gornjem dijelu teksta: temelji se na percepciji da demokratski naglasak na uključivanje javnosti nije kompatibilan sa racionalnim odlučivanjem. Kritičari javnih rasprava tvrde da postoji dominantnost "tehnokratske kulture", u kojoj se smatra da građani nisu u stanju, ili nisu spremni, ili su pak nezainteresirani za učešće u stručnim i, za njih, izazovnim postupcima rješavanja problema, i da ona onemogućava pravu razmjenu informacija i mišljenja.

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

Političko "poziranje": Javne rasprave, ukoliko nisu propisno organizirane, često se mogu pretvoriti u takmičenje između političkih grupacija koje su, po svojoj prirodi, takmičarskog karaktera. Izjavama svjedoka moguće je manipulirati, kako bi se promovirala ostvarenja određene stranke ili organizacije i diskreditirale suprotstavljene grupacije (i implicitno, njihovi stavovi i interesi u vezi s predloženim zakonom).

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

Karakter suprotnih gledišta: Javne rasprave, za razliku od ciljnih grupa, okruglih stolova ili javnih zborova, mogu imati karakter suprotnih gledišta. Kritičari tvrde da, umjesto da rješavaju pitanja i promoviraju diskusiju, rasprave često još više pogoršavaju stanje napetosti i građane otuđuju od njihovih susjeda, kao i od parlamenta. Tako nastala neprijateljska sredina, mnogim građanima često onemogućava da se obrate, iz straha da će njihovi stavovi biti ismijani, odbačeni ili napadnuti. Predstavnici marginaliziranih ili neorganiziranih slojeva društva mogu se osjetiti posebno ugroženima, a sredina može pojačati utisak da nemaju mjesta u "političkom carstvu".

Javne rasprave

Priručnik

Nepostojanje utjecaja na ishod: Na kraju, akademska i empirijska literatura na temu javnih rasprava je neodređena u vezi sa stvarnim efektima učešća javnosti u postupcima odlučivanja: većina njih tvrdi da doprinos javnosti rijetko utječe na ishod, u pogledu zakonodavstva. Ako javnost, svojim učešćem ne prisiljava parlamente da njihove stavove i sugestije uvrste u prijedloge zakona, kritičari postavljaju pitanje: Šta je onda uopće svrha insistiranja na doprinosu javnosti?

To su značajne i često validne kritike koje treba uzeti u obzir kada se odlučuje o tome da li će biti održana javna rasprava ili ne. Međutim, većina tih problema proizilazi iz lošeg planiranja, nepostojanja definiranih ciljeva i iz temeljnog nerazumijevanja javne rasprave (od strane parlamenata i građana), te onoga šta se njome postiže, a ne iz nedostataka u samoj prirodi javnih rasprava.

Vrste javnih rasprava/saslušanja

Ovaj Priručnik usredsređuje se na zakonodavne javne rasprave koje organiziraju parlamentarne komisije, kako bi istakle značaj učešća građana u proceduri donošenja zakona. Međutim, važno je napomenuti da postoje i druge vrste rasprava, koje omogućavaju parlamentarni nadzor nad izvršnom vlasti (ispitivanja ministara) i aktivnostima zvaničnika (istražna saslušanja).

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

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

Zakonodavno: Poslovnici o radu oba Doma Parlamentarne skupštine BiH dozvoljavaju zakonodavne javne rasprave pred parlamentarnim komisijama, kako bi se čuli stavovi stručnjaka i javnosti o prijedlozima zakona. Zakonodavne rasprave mogu se provoditi na osnovu već postojećih prijedloga, ili u cilju ocjene da li je određeni zakon potreban, odnosno, da li postoji preporuka o njegovom donošenju.

Ispitivanje ministara: Ispitivanje ministara omogućava parlamentarcima postavljanje pitanja ministrima i višim zvaničnicima. Ova saslušanja se koriste da procijene kvalitet i djelotvornost vladinih programa, kao i učinak vlade i primjenu relevantnih zakona i propisa.

Istražno: Istražno javno saslušanje provodi se u cilju istrage navoda o povredama zakona, ili nepropisnom ponašanju zvaničnika prilikom izvršavanja njihovih dužnosti.

III. PREDNOSTI JAVNIH RASPRAVA

U prethodnom dijelu teksta naveli smo glavne kritike glede javnih rasprava, kao jednog od mehanizama učešća javnosti - u ovom dijelu detaljnije ćemo sagledati prednosti javnih rasprava, za građane, i za parlament.

Postoji više načina na koje se može izvršiti kategorizacija učešća javnosti općenito, s tim da je u donjem dijelu teksta navedeno šest prednosti javnih rasprava, koje su grupirane u jednu cjelinu, kako bi se:

- Naglasile političke i društvene prednosti po same građane (prednosti koje prevazilaze lične interese građana ili interesnih grupa);
- Istakle prednosti rasprave za parlament (rasprave kao izvor informacija, ali i kao sredstvo za postizanje dodatnog cilja koji se odnosi na izgradnju povjerenja);
- Pokazalo kako prednosti po obje strane mogu na kraju utjecati na regulatorni sistem (izvšni, zakonodavni i građanski) općenito.

Prednosti po građane i parlament:

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

Predočene informacije također omogućavaju građanima da donesu odluke o korisnosti zakona na osnovu tih podataka i da aktivno učestvuju u zakonodavnoj proceduri. Čak i ako sugestije i mišljenja građana nemaju znatan utjecaj na ishod, proces edukacije može potaknuti delegate i zastupnike da više pažnje posvete interesima javnosti.

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

Javne rasprave

Priručnik

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

Alternativno znanje: Teško je garantirati da će doprinos javnosti, bez obzira koliko je bogat i argumentiran, obavezno utjecati na zakonodavnu proceduru i na kraju dovesti do kvalitetnije politike. Međutim, javnost uzima u obzir norme, poznavanje dešavanja na lokalnom nivou i vrijednosti koje stručnjaci često zanemaruju: ovo je od pomoći prilikom izrade alternativa i argumentiranih politika.

Naučna istraživanja pokazuju da stručnjaci i građani imaju drugačije viđenje "rizika". Drugim riječima, posljedice i eventualni efekt bilo kojeg prijedloga tumačit će se drugačije u tim dvjema velikim grupacijama, ovisno o njihovim vrijednostima, kao i njihovom stavu i interesima kao zainteresiranih strana. Ako budu saslušana različita viđenja efekta predloženog zakona, tada parlament može odlučiti da uzme u razmatranje zakonske alternative, ili da zakon izmijeni, kako bi udovoljio širokom krugu zainteresiranih strana.

Ovlašćivanje: Davanje ovlasti građanima putem javnih rasprava predstavlja osnovni cilj ovog Priručnika. Smatra se da će omogućavanje građanima da preuzmu aktivnu ulogu u zakonodavnim i procedurama odlučivanja u zakonodavnim i institucijama vlade, na kraju rezultirati informiranijom i aktivnijom javnošću. U Bosni i Hercegovini, u kojoj ne postoji jaka tradicija građanskog društva, mogućnost stjecanja kulture učešća građanskog društva u zakonodavnoj proceduri posebno je važna. Dobivanjem ovlasti građani će također biti u mogućnosti da zahtijevaju odgovornost i transparentnost političara koji su izabrani da predstavljaju interese javnosti.

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

Rješ enje sukoba: Iako su okarakterizirana kao suprotnost, suprotstavljanje jednih interesa drugima, u biti, javne rasprave se odnose na razmjenu znanja,

mišljenja, perspektiva i vrijednosti. Upravo putem te komunikacijske razmjene, konsenzus o određenim pitanjima postaje moguć, šireći horizonte, uvodeći alternativne perspektive i mogućnosti, te učeći cijeniti i poštivati različite stavove. Opet, rješavanje konflikta među raznim zainteresovanim stranama, ili građanima i parlamentom, ovisi o tome kako je javna rasprava organizirana. Rasprava koja dozvoljava i promovira dijalog između građana, stručnjaka i parlamenta bit će, na kraju, daleko uspješnija nego rasprava koja isključuje mogućnost doprinosa javnosti, čime se ostavlja utisak da su stavovi javnosti bezvrijedni i nebitni.

Prednosti regulatornog sistema:

Kultura učešća javnosti: Iako Bosni i Hercegovini historijski nedostaje tradicija uključivanja građana, u modernom shvaćanju ovog pojma, ona trenutno ima institucije i institucionalni okvir, koji je potreban za uzimanje u obzir poticanje aktivnog učešća građana u procesima odlučivanja. Ovo se dešava kada je dati koncept (učešće građana) označen kao prirodni, organski razvoj u svijesti

Zašto podsticati učešće?

Edukacija: Educiranjem javnosti omogućava se građanima da se uključe u zakonodavnu proceduru na efikasniji način. Parlament je također u stanju odrediti nivo javne podrške prijedlogu, i razloge za to.

Legitimitet: Učešće javnosti daje legitimitet zakonodavnoj proceduri i odlukama parlamenta.

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

Ishod: Alternative do kojih se dođe tokom rasprave mogu utjecati na ishod u smislu donošenja boljih zakona, jer će biti uvršteno znanje javnosti (tehničko, lokalno, socijalno, ekonomsko) i privući će spektar zainteresiranih strana.

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

Povjerenje: Građani koji se osjećaju poštovanima, zauzvrat će poštivati institucije koje budu uvažavale njihove stavove. Kako bi se to ostvarilo, parlamenti mogu nastojati povećati odgovornost prema javnosti, kao i transparentnost rada, te jačati kulturu vlastite odgovornosti.

Rješavanje sukoba: Javno učešće građana koje omogućava određeni oblik dijaloga, može pomoći smanjenju tenzija među raznim interesnim grupama.

Kultura učešća: Ako se pravilno planira, javna rasprava može ići u prilog transformaciji kulture tehnokracije u kulturu suradnje među građanima i parlamentom, koja, u centru pažnje, ima otvoren i direktan dijalog.

delegata, zastupnika i građana.

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

Što se tiče građana BiH, kultura učešća znači vlastito uključivanje u stalni tok učenja i razvoja svijesti o zakonodavnim procesima, koji se često čine prestručnima za javnost da bi ih shvatila; isuviše maglovitim da bi doprinos javnosti bio efikasan; i previše udaljenim od javnosti da bi se omogućilo njeno učešće. Promjena načina poimanja o nečemu dug je proces koji oduzima puno vremena, ali aktivno učešće građana je najefikasniji način na koji se može osigurati čak i veća odgovornost i transparentnost rada delegata i zastupnika koji su izabrani da predstavljaju interese građana.

IV. JAVNE RASPRAVE U BIH

a) Zakonodavna procedura¹:

Zakonodavna procedura pred Državnim parlamentom (Parlamentarnom skupštinom BiH) počinje kada je tekst nacрта usvojen i dostavljen u parlamentarnu proceduru (*u formi prijedloga zakona*). Prema članu 99. Poslovnika o radu Zastupničkog doma, prijedlog zakona može da podnese poslanik, radne komisije bilo kojeg Doma PS BiH, zajedničke komisije, Dom naroda, kao i Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH, u okviru svojih nadležnosti.

Prijedlog zakona prvo se dostavlja predsjedavajućem Doma, koji prijedlog odmah dostavlja Kolegiju. U roku od sedam (7) dana, Kolegij treba utvrditi

koja je komisija nadležna za razmatranje prijedloga zakona; prijedlog zakona također se automatski dostavlja i Ustavnoj komisiji, koja treba ocijeniti ustavnost prijedloga zakona. U toj fazi, prijedlog zakona također se dostavlja i delegatima, Zastupničkom domu ili Domu naroda (ovisno o tome kojem je Domu prijedlog zakona prvo dostavljen), Vijeću ministara i Predsjedništvu BiH. Također je moguće da Kolegij da nadležnost jednoj od zajedničkih komisija; u tom slučaju prijedlog zakona dostavlja se zajedničkom Kolegiju koji ga, potom, dostavlja nadležnoj zajedničkoj komisiji (član 96. Poslovnika o radu Doma naroda; član 102. Poslovnika o radu Zastupničkog doma).

Prva faza pred komisijom:

Nakon što prijedlog zakona bude dostavljen nadležnoj komisiji, odnosno komisijama, komisija može odlučiti da održi javnu raspravu, kako bi prikupila više podataka prije interne diskusije o prijedlogu zakona na komisiji. Komisija, kojoj je prijedlog zakona dostavljen, mora dostaviti svoje mišljenje predsjedavajućem Doma u roku od petnaest (15) dana. U tom izvještaju, komisija može preporučiti prvo čitanje prijedloga, ili prijedlog odbiti zbog neustavnosti ili nepoštivanja normi pravnog sistema, ili nedopustivosti principa na kojima se temelji zakon. Nakon dostavljanja izvještaja komisije, predsjedavajući tog Doma prosljeđuje izvještaj Kolegiju, i saziva sjednicu Doma u roku od sedam (7) do petnaest (15) dana, na kojoj će biti razmatrani i prijedlog zakona i izvještaj komisije.

Prvo čitanje:

U toku faze prvog čitanja, zastupnici razmatraju izvještaj nadležne komisije. Dom može ili prihvatiti, ili odbiti zaključke komisije. Stoga je moguće sljedeće:

- Komisija odbija prijedlog; Dom prihvata izvještaj (prijedlog nije prošao);
- Komisija odbija prijedlog; Dom odbija izvještaj (prijedlog zakona vraćen je na komisiju na ponovno razmatranje);
- Komisija prihvata prijedlog; Dom odbija izvještaj (moguća su dva ishoda):

- i) prijedlog zakona nije prošao
 - ii) rjeđe, prijedlog zakona vraća se na komisiju na doradu;
- Komisija prihvata prijedlog; Dom prihvata izvještaj (prijedlog ide na prvo čitanje).

U slučaju posljednjeg navedenog ishoda, ako nadležna komisija nije predložila amandmane, ili ostali koji su nadležni da podnesu amandmane, moguće je da prijedlog zakona bude prihvaćen u ovoj fazi, iako je to neuobičajeno.

Dostavljanje amandmana nadležnoj komisiji:

Ako se na plenarnoj sjednici Doma prihvati prijedlog nakon prvog čitanja, tada počinje procedura podnošenja amandmana (član 109. Poslovnika o radu Zastupničkog doma). Amandmane može dostaviti nadležnoj komisiji u pismenoj formi svaki zastupnik i delegat, te poslanički klub, članovi nenadležne komisije, predlagач zakona ili Vijeće ministara BiH, u roku od petnaest (15) dana nakon okončanja prvog čitanja na plenarnoj sjednici Doma.

Druga faza pred komisijom:

Nakon što istekne rok od petnaest (15) dana za podnošenje amandmana, nadležna komisija još jednom raspravlja o prijedlogu zakona i amandmana. O svakom članu, na koji je uložen amandman, mora se raspravljati, te o svakom posebno glasati. Nakon što se rasprava održi po svakom amandmanu, i nakon što prijedlozi amandmana budu prihvaćeni ili odbijeni, o cijelom prijedlogu, uključujući i usvojene amandmane, glasaju članovi komisije. Komisija imenuje izvjestioca koji izvještaj dostavlja Domu u roku od dvadeset (20) dana nakon prvog čitanja, i brani stav komisije u toku plenarne sjednice (član 113. Poslovnika o radu Zastupničkog doma); sadržaj obuhvata izvještaj o prijedlogu zakona, kao i usvojene amandmane. Izvjestilac je uglavnom predsjedavajući komisije koji podnosi izvještaj u formi službenog dokumenta, nadležne komisije.

Drugo čitanje:

Kada izvještaj komisije bude dostavljen predsjedavajućem Doma, predsjedavajući Doma dostavlja izvještaj članovima Doma i saziva novu sjednicu Doma u roku od sedam (7) do petnaest (15) dana od dana prijema izvještaja. U tom periodu zastupnici i delegati, te poslanički klubovi mogu osporiti amandmane koje je komisija odobrila i dostaviti vlastite amandmane. Osim toga, oni koji su prvobitno dostavili amandmane nadležnoj komisiji na razmatranje, ali čiji su prijedlozi odbijeni, mogu te iste amandmane dostaviti Domu (član 118. Poslovnika o radu Zastupničkog doma).

Usvajanje na Domu:

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

Angažiranje građanskog društva: Kako utjecati na zakonodavnu proceduru

Akteri građanskog društva mogu utjecati na zakonodavnu proceduru kroz nekoliko faza:

- **Faza izrade nacrtu zakona** - Akteri građanskog društva, kao što su nevladine organizacije, mogu lobirati da budu uključeni u radne grupe vlade za izradu nacrtu zakona. S obzirom da su članovi parlamenta pod stalnim ograničenjima, i rijetko imaju mogućnosti za provedbu detaljnih analiza, akteri građanskog društva mogu biti alternativan stručni izvor podataka i znanja u vezi s datim pitanjem.
- **Faza javne rasprave** - Predstavnici javnosti mogu se udružiti i lobirati kod parlamentaraca, u interesu javne rasprave. Osim toga, akteri građanskog društva mogu istražiti interese i stavove zastupnika i delegata u vezi sa datim ili sličnim pitanjem, te povezati se sa zastupnicima i delegatima koji podržavaju njihova nastojanja, ili sa stručnim svjedocima, koji su povezani sa datom problematikom.
- **Faza podnošenja amandmana** - Iako akteri građanskog društva ne mogu podnositi amandmane na prijedlog zakona, oni mogu lobirati kod zastupnika i delegata koji podržavaju njihova nastojanja, i koji nisu članovi komisija koje organiziraju javne rasprave, i od njih tražiti da podnesu amandmane na prijedlog zakona, koje su izradili akteri građanskog društva.

Zajednička komisija za usklađivanje:

Ako prijedlog nije usvojen u istovjetnom tekstu, predsjedavajući Doma zahtijeva sazivanje sjednice zajedničke komisije za usklađivanje, kako bi tekst bio usuglašen (član 123. Poslovnika o radu Zastupničkog doma). Zajednička komisija sastavljena je od šest (6) članova, tri (3) iz svakog Doma. Kada se postigne suglasnost oko teksta zakona, predloženi tekst mora odobriti većina članova zajedničke komisije i većinom glasova iz sva tri konstitutivna naroda u zajedničkoj komisiji u oba Doma. Ako većina članova zajedničke komisije i konstitutivnih naroda usvoji tekst, izvještaj o usuglašenosti teksta dostavlja se i jednom i drugom Domu na usvajanje (član 123. Poslovnika o radu Zastupničkog doma). Mogući su sljedeći ishodi:

- Oba Doma usvajaju izvještaj zajedničke komisije; prijedlog se smatra usvojenim i dostavlja se na objavljivanje u Službenom glasniku.
- Jedan Dom ne usvoji izvještaj zajedničke komisije; prijedlog se smatra odbijenim.
- Oba Doma su odbila izvještaj zajedničke komisije; prijedlog se vraća zajedničkoj komisiji, koja mora izraditi novi izvještaj.

Usvajanje zakona:

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

PREPORUKA 1: Utvrđivanje predmeta rasprava zatvorenih za javnost

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

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

b) Poslovnik o radu:

Članovi:

Prema Poslovnica o radu, izmijenjenim 2006. godine, i Zastupničkog doma, i Doma naroda državnog parlamenta, dozvoljena je javna rasprava pred komisijama. U članu 114. stav (1) Poslovnika o radu Zastupničkog doma navodi se da: " *Prije stupanja u postupak iz člana 110. ovog poslovnika (rasprava o prijedlogu zakona i amandmanima), komisija može odlučiti da otvori javnu raspravu o predloženom zakonu koja bi uključivala zainteresovana tijela, stručne institucije i pojedince.*"

U članu 115. Poslovnika o radu Zastupničkog doma, odredba se dalje pojašnjava: " *Pozvani pojedinci i predstavnici tijela i*

Prijedlog zakona

Predsjedavajući Doma

Kolegij

Relevantne i Ustavnopravna komisija

Plenarna sjednica Doma - prvo čitanje

**Relevantna komisija:
Amandmani**

Plenarna sjednica Doma - drugo čitanje

Zajednička komisija za usklađivanje

**Usvajanje zakona:
Oba Doma**

Usvajanje istovjetnog teksta zakona

Javne rasprave

Priručnik

institucija iznose svoje mišljenje o pitanjima u vezi s predloženim zakonom, ako to komisija bude tražila."

Ustavni amandmani:

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

Ograničenja:

Javne rasprave u BiH razlikuju se od javnih rasprava u drugim državama po jednom suštinskom aspektu: ne postoji zakonska odredba koja obavezuje parlamentarne komisije da održavaju rasprave po bilo kojem pitanju, pod bilo kojim okolnostima, osim onih koji su spomenuti u gornjem dijelu teksta (član 134. Poslovnika o radu Zastupničkog doma). U Sjedinjenim Američkim Državama su, opet, javne rasprave potrebne kad se prijedlog zakona odnosi na zaštitu okoliša, javnu infrastrukturu i institucije, kao što su izgradnja cesta, depoa i kanalizacije, škola i parkova, pitanja nekretnina, ili bilo koje pitanje sa potencijalno značajnim društvenim ili ekonomskim implikacijama po širu društvenu zajednicu.

Otvorene, naspram zatvorenih rasprava

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

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

Ustvari, u članu 37. stav (1), tačka b) Poslovnika o radu Zastupničkog doma navodi se da se od svjedoka može zahtijevati da: "iznesu sve činjenice i informacije, kao i one koje predstavljaju državnu tajnu". To jasno ukazuje na to da javnost ima pravo biti informirana o zakonu, koji se eventualno odnosi na nju.

Međutim, komisija može održati za javnost zatvorenu raspravu, kada traži stručno mišljenje javnih stručnjaka o određenom pitanju, ali ne smatra da priroda prijedloga zakona opravdava javni karakter rasprave. Članovi komisije imaju diskrecijsko pravo odlučiti o tome da li će održati javnu ili, zatvorenu raspravu.

U poslovnici o radu oba Doma Parlamentarne skupštine BiH navodi se da samo komisija **"može odlučiti o pokretanju javne rasprave u vezi sa prijedlogom zakona."** U članu 108. Poslovnika o radu Doma naroda navodi se da: *"Prije početka postupka iz člana 104. stav (1) ovog poslovnika [rasprava o prijedlogu amandmana], komisija može samostalno odlučiti da otvori proširenu raspravu o predloženom zakonu, koja bi uključivala zainteresirana tijela, stručne institucije i pojedince."*

Posljedice:

Da li i koliko tekst i terminologija, koji se koriste u Poslovnici o radu parlamenta, mogu utjecati na naše razumijevanje javne rasprave i koliko djelotvorna ona može biti?

Nepostojanje zakonske obaveze za održavanje javne rasprave uistinu utječe na efikasnost javne rasprave u BiH uopće. Sigurno, ta činjenica sprečava parlamente da održavaju rasprave samo da bi ispunili svoje zakonske obaveze, ali i onemogućava da javna rasprava postane efikasan mehanizam povećanja učešća javnosti, nivoa odgovornosti i povjerenja prema javnosti, te da organima vlasti pruži alternativni izvor znanja.

- Javnost ostaje neinformirana o prijedlozima zakona, čak i o onima koji možda bitno utječu na život građana (parlament možda ne želi održati raspravu upravo zbog toga što je tematika vrlo osjetljiva i može izazvati znatno suprotstavljanje).
- Zbog toga javnost nije u mogućnosti iznijeti svoje stavove, pritužbe ili mišljenje. Ukratko, nepostojanje zakonske obaveze može dovesti do ograničenog učešća javnosti u proceduri donošenja zakona, što je jedan od osnovnih razloga zbog kojeg su javne rasprave važne.
- Ograničeno učešće javnosti također smanjuje alternativne izvore znanja za sam parlament u vezi s eventualnim efektom prijedloga zakona: odlučivanje od strane parlamenta, a da javnost nije bila informirana, može se dugoročno odraziti na vlasti, ako birači odluče svoje nezadovoljstvo iskazati na glasačkom listiću.
- Učešće javnosti osigurava veće nivoe odgovornosti i transparentnosti među zvaničnicima: nepostojanje zakonske obaveze omogućava zastupnicima i delegatima, te izvršnoj vlasti da izbjegavaju taj prirodni oblik kontrole i nadzora od strane građana. Sistem provjera i balansa, koji je omogućen putem javne rasprave, time je oslabljen.

PREPORUKA 2: Utvrđivanje tema javnih rasprava

Jasnom definicijom toga koji predmeti zakona zahtijevaju javne rasprave bit će pojašnjeno i omogućeno planiranje toka javnih rasprava. Javnost već predstavlja važne interesne grupe po pitanjima kao što su: infrastruktura, javne institucije, zaštita okoliša, ili imovina, s obzirom da će na njih novi zakoni, ili izmjene i dopune zakona, direktno utjecati. Zbog toga će doprinos eventualnim efektima i posljedicama prijedloga, u obliku mišljenja ili saznanja na lokalnom nivou, pomoći da se problemi izoliraju i riješe, te da se iznađu rješenja i alternative.

Javna saslušanja, naspram javnih rasprava

Prijevod "javnog saslušanja" na službene jezike u BiH nije samo jezičko pitanje: on ima znatne implikacije na način na koji se saslušanja shvataju u parlamentu i javnosti. Na engleskom jeziku pojam "javno saslušanje", ne smije se "miješati" sa javnim debatama, raspravama, sastancima, zborovima i okruglim stolovima, s obzirom na to da su pravne i tehničke karakteristike različite.

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

Iako se ovim Priručnikom nastoji naglasiti ne samo pravna priroda zakonodavnog javnog saslušanja u BiH, već također i formalizira javno saslušanje kao bitan parlamentarni mehanizam, u njemu se zagovara korištenje termina rasprava (eng. debate, discussion; [u vezi sa sudom]-hearing), a ne saslušanje (eng. hearing, audience, trial), iz sljedećih razloga:

a) Aktivno učešće građana u javnim raspravama, prije svega, ovisi o tome da li javnost shvata raspravu kao koristan način, ili kao sredstvo pomoću kojeg će biti učvršćene zakonodavne i izvršne ovlasti. Termin "rasprava" ima odjeka u javnosti jer implicira dijalog, stvarnu razmjenu informacija do kojih se dolazi putem diskusije. Termin saslušanje, s druge strane, ostavlja utisak tradicionalne jednosmjernje komunikacije u kojoj javnost samo sluša svjedočenje, bez pravog dijaloga.

b) Utisak o onome što saslušanje predstavlja, bazira se na činjenici da se ovaj termin doslovno odnosi na sudski postupak, uglavnom krivičnopravni, u kojem se javnost poziva samo da sluša, a izjave daju svjedoci optužbe i odbrane. Kako bi se izbjegao utisak da javna rasprava ne uključuje javnost, a samim tim i njen doprinos, daje se prednost terminu *rasprava*.

Obzirom da javna rasprava sve više postaje dio zakonodavne procedure, ovakva politika rada bi mogla biti podložna izmjeni, da bi se naglasila pravna priroda javne rasprave. Međutim, preporuka je da se veći naglasak stavlja na njegovanje kulture dijaloga između javnosti i organa vlasti.

II DIO: Komisijska faza

V. PROCJENA POTREBE ZA JAVNIM RASPRAVAMA

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

Procedura pred komisijom:

Prije nego što pripreme počnu, nadležna komisija mora zvanično odobriti javnu raspravu; članovi komisije mogu pokrenuti inicijativu prije sjednice komisije na kojoj će se raspravljati o prijedlogu zakona, ili na samoj sjednici, prije donošenja odluke o principima zakona. Kao preliminarni korak ka utvrđivanju održavanja rasprave, sekretar komisije dostavlja kraći prijedlog predsjedavajućem komisije. Sažetak treba sadržavati svrhu javne rasprave (ciljeve: šta je namjera, da li je održiva), eventualne svjedoke i preporučeno trajanje rasprave. Nakon što izvještaj bude dostavljen, članovi komisije će prodiskutovati o razlozima organiziranja javne rasprave, i zatim, glasati. Tada je prosta većina članova komisije dovoljna za pokretanje procesa javne rasprave.

Definiranje svrhe:

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

Koji je osnovni cilj javne rasprave?

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

Svakako da je moguće, i često potrebno, ostvariti oba cilja kroz javnu raspravu, s tim da bi komisija trebala odlučiti da li je primarni cilj javne rasprave

informiranje javnosti ili prikupljanje informacija u posjedu javnosti. Pojašnjenje svrhe javne rasprave omogućit će organizatorima da povedu više računa o očekivanjima javnosti. Ako ciljevi nisu jasno iskazani, građani će stvoriti lična, i možda drugačija očekivanja u vezi sa javnim raspravama, čime će članovima komisije otežati nastojanja da odgovore na potrebe javnosti i riješe njene probleme, te da postignu neku vrstu kompromisa.

Kriteriji za ocjenu:

Kada je cilj definiran, članovi komisije trebali bi razmotriti sljedeća pitanja, kako bi utvrdili da li je javna rasprava izvodiva.

Koja je edukativna vrijednost javne rasprave?

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

Hoće li doprinos javnosti dovesti do kvalitetnijeg prijedloga zakona?

- Doprinos javnosti je najkorisniji ako se s građanima vode konsultacije o zakonima koji se direktno odnose na njihov život, ili sredstva za život: u ovim slučajevima, uključivanje znanja i normi sa lokalnog nivoa najvjerojatnije će dovesti do kvalitetnijeg načina rada, koji se odnosi na širi krug zainteresiranih strana.

Da li će stavovi prisutnih zaista predstavljati mišljenje javnosti?

- Učesnici na javnoj raspravi obično imaju udjela u ishod prijedloga. Javna rasprava, kojom dominiraju moćne zainteresirane strane, neće dovesti do ostvarenja očekivanih rezultata, i neće odražavati različite interese i stavove građanstva. Također, javna rasprava, čiji je cilj doznati samo stavove stručnjaka koji podupiru parlamentarnu većinu, jedino će izazvati veće nepovjerenje među građanima, nevladinim organizacijama i pripadnicima opozicije u namjere parlamenta.

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

- Javne rasprave, čija je jedina svrha davanje legitimiteta odluci zakonodavnog organa, jedino će dovesti do otuđenja onih građana koji mogu smatrati da su njihova mišljenja i očekivanja nevažna. Ako rasprava omogućava iskren dijalog između građana, stručnjaka i parlamenta, tada postoje šanse da će građani otići sa rasprave sa stečenim blagonaklonim mišljenjem o instituciji koja im je omogućila da se njihov glas čuje. Komisija mora u ozbiljnoj mjeri analizirati svrhu i ciljeve javne rasprave, kako bi odlučila da li će javna rasprava poboljšati ili pogoršati veze između javnosti i delegata i zastupnika.

Kriteriji za procjenu kvaliteta javnih rasprava

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

Edukacija: Da li je materija dovoljno pristupačna građanstvu da bi bila opravdana javna rasprava?

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

Zastupljenost: Da li vrijednosti, mišljenja i perspektive osoba prisutnih na raspravi zaista predstavljaju stavove šire javnosti?

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

Mogućnost sukoba: Da li će javna rasprava smanjiti ili pogoršati napetosti među sukobljenim interesnim grupama?

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

Da li će se javnom raspravom poticati rješavanje sukoba?

- Ako je pravilno organizirana, javna rasprava može biti od pomoći u procesu rješavanja sukoba između različitih ili suprotstavljenih interesnih grupa. Neprijateljski nastrojeno okruženje jedino može povećati napetost i može onemogućiti da se čuje glas javnosti. Članovi komisije trebali bi detaljno preispitati nivo osjetljivosti materije datog zakona, koje zainteresirane strane su uključene i metod traganja za doprinosom javnosti, kako bi utvrdili da li je javna rasprava odgovarajući metod.

Da li će prednosti javne rasprave opravdati finansijske troškove?

- Organiziranje i održavanje javnih rasprava je skupo i zahtijeva mnogo materijalnih sredstava, dosta vremena i drugih resursa. Odgovori na prethodno postavljena pitanja pomoći će članovima komisije da utvrde da li je održavanje javne rasprave o određenom prijedlogu opravdano. Osim toga, članovi komisije moraju uzeti u obzir i troškove prijevoza i smještaja stručnjaka koji dolaze na raspravu u ulozi svjedoka, te osiguranja prostorija, u slučaju da se javna rasprava održava izvan zgrade parlamenta.

Vremenski okvir:

Kada komisija odluči da je javna rasprava poželjna trebalo bi omogućiti vremenski period od barem dvije sedmice, kako bi osoblje imalo dovoljno vremena kvalitetno isplanirati i pripremiti raspravu. Specifične smjernice za pripremu javnih rasprava su detaljnije obrađene u daljnjem tekstu.

PREPORUKA 3: Kvorum komisije

Što se tiče kvoruma, Poslovnici o radu Parlamentarne skupštine BiH nisu jasni u vezi s dva aspekta. Prvo, u Poslovnici o radu se ne navodi kakav kvorum je potreban kako bi komisija provela javnu raspravu, niti se određuje ko u parlamentu ili vladi može da zahtijeva održavanje javne rasprave. Drugo, u Poslovniku o radu se ne navodi da je potrebno da kvorum članova komisije prisustvuje na javnoj raspravi. Ovi proceduralni nedostaci na više načina kompromitiraju efikasnost javnih rasprava.

a) Kvorum za održavanje rasprave: U članu 44.7 Poslovnika rada Skupštine Kosova, jasno se navodi ko u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti može tražiti ili zahtijevati održavanje javne rasprave. U slučaju Skupštine Kosova, javna rasprava o određenom zakonu mora biti održana ako to traži predsjednik Skupštine, Predsjedništvo, grupa zastupnika, ili jedna trećina članova nadležne komisije. Bilo bi korisno uvrstiti slične odredbe i u Poslovnike o radu Parlamentarne skupštine BiH, kako bi bilo jasno ko može tražiti ili zahtijevati javnu raspravu.

Slično tome, u Poslovniciama o radu Parlamentarne skupštine BiH također se ne navodi jasno koji je kvorum potreban da bi komisija održala javnu raspravu, pa se stoga podrazumijeva standard proste većine. Međutim, ova odredba nije dovoljna, s obzirom da je diskriminirajuća u korist stranaka na vlasti, čiji predstavnici čine većinu svake parlamentarne komisije. Predstavnici opozicije, koji žele javnu raspravu u vezi s prijedlogom zakona, time su dovedeni u nepravedan položaj, jer su manjina. Zbog toga se preporučuje da se doda odredba kojom se traži podrška samo jedne trećine članova komisije javnoj raspravi.

Time bi se osiguralo da prijedlog zakona u izradi vlade ne dođe do drugog čitanja, zbog glasova zastupnika i delegata iz vladajućih stranaka. (Ovo je posebno važno u vezi sa ispitivanjem ministara i istražnim javnim saslušanjima, gdje bi članovi komisije iz stranaka na vlasti bili čak manje voljni da provode javnu istragu upitnih radnji ili ponašanja ministara ili zvaničnika iz iste vlade.)

Angažiranje građanskog društva: Kako lobirati za javnu raspravu

Akteri građanskog društva mogu na više načina vršiti pritisak na članove komisija da provode javne rasprave:

- Povezivanje sa zastupnicima i delegatima koji imaju blagonaklon stav, kako bi promovirali svoje stavove.
- Pisanje pisama zastupnicima i delegatima kako bi objasnili svoje stavove po raznim pitanjima i gradili saveze, ako je moguće.
- Zakazivanje sastanaka sa zastupnicima i delegatima u njihovim izbornim jedinicama, kako bi razmatrali aktuelna pitanja na dnevnom redu parlamenta.
- Učvršćivanje koalicija sa nevladinim organizacijama i drugim zainteresiranim organizacijama, osnaživanje preko povećanja broja članova.
- Naglašavanje pitanja preko medija.
- Razmatranje pitanja sa zainteresiranim predstavnicima međunarodnih organizacija, sa većim utjecajem u BiH.
- Razvoj ili poboljšanje stručnosti po određenim temama, tako da zastupnici i delegati, koji imaju blagonaklon stav, pridu predstavnicima vaših organizacija i traže učešće, ili čak obraćanje na javnoj raspravi.
- Praćenje i ocjenjivanje napretka zakona u fazi nakon rasprave. Mediji trebaju ostati uključeni, kako bi se naglasio uspjeh ili neuspjeh parlamenta, da uzmu u obzir doprinos građana.

Javne rasprave

Priručnik

b) Kvorum za prisustvovanje raspravi: Osim toga, prema Poslovniku o radu, ne postoji kvorum koji je potreban u smislu prisustva članova komisije javnoj raspravi (uz izuzetak onih koji su na poziciji u vlasti, kao što su predsjedavajući i/ili moderator, koji svakako moraju prisustvovati). S obzirom da se javna rasprava u vezi sa zakonom provodi kako bi se omogućila razmjena informacija između građana i njihovih predstavnika u parlamentu, preporučuje se uspostava kvoruma, u vezi s učešćem zastupnika i delegata. Javne rasprave, kojima prisustvuju mali broj članova komisije, ili na kojima ostaju samo kraće vrijeme, ostavljaju utisak da članovi komisije koji je i organizuju, ne smatraju doprinos građana i održavanje javnih rasprava bitnom komponentom zakonodavne procedure.

Parlamentarna skupština BiH suočava se i sa dodatnim pitanjem kapaciteta. Dom naroda sastoji se od petnaest (15) delegata i tri (3) stalne komisije, dok se Zastupnički dom sastoji od četrdesetdva (42) zastupnika i osam (8) stalnih komisija. Uobičajeno je za zastupnike i delegate da su članovi više od jedne komisije. Predloženim ustavnim amandmanima nastojalo se riješiti ovo pitanje, kroz povećanje broja zastupnika, odnosno delegata u oba Doma, ali, nakon što je taj prijedlog odbijen u aprilu 2006. godine, u ovom trenutku se još uvijek ne zna kada će se postojeća situacija ispraviti.

VI. IZBOR SVJEDOKA: PROCES ODABIRA

Termin "svjedok" se najčešće upotrebljava kada se organiziraju istražna saslušanja. U svrhu ovog Priručnika, mi ćemo također koristiti ovaj termin u odnosu na odabir stručnjaka i specijalista koji lobiraju ili se protive prijedlozima zakona, kao i kompetentnih predstavnika naučnih institucija i profesionalaca, to jeste, predstavnika zainteresiranih strana, profesionalnih institucija i pojedinaca.

Proces odabira stručnjaka koji će svjedočiti na javnoj raspravi vrlo je bitan, s obzirom da članovi komisije moraju stvoriti uvjete da svi mogući stavovi, u vezi sa predloženim zakonom, budu predstavljeni. Osim toga, članovi moraju uključiti sve potencijalno zainteresirane strane, iako kada je prijedlog zakona prilično osjetljiv, ili može u znatnoj mjeri utjecati na javnost, ovo se može pokazati izuzetno teškim. Proces odabira može se

olakšati odgovorom na sljedeća pitanja na početku procesa:

- Ko ima interes ili udio u pitanju kojim će se baviti predloženi zakon?
- Na koga zakon može eventualno utjecati?
- Ko je voljan učestvovati?
- Čija je podrška vrlo bitna za uspjeh zakona?
- Na koga će zakon negativno utjecati?

Vladini svjedoci:

Članovi parlamentarne komisije nadležni su za odabir stručnih svjedoka. U većini parlamenata prihvaćeno je da član komisije poziva svjedoke koji će podržati njegove stavove o prijedlogu zakona. S obzirom da većina članova komisije predstavljaju vladu (to jeste, stranke na vlasti), većina svjedoka će, zbog toga, svjedočiti u prilog prijedloga zakona koji je pokrenula vlada ili njeni predstavnici.

Svjedoci iz opozicije:

Komisija koja organizira javnu raspravu mora uzeti u obzir stavove svih članova komisije prilikom sastavljanja liste svjedoka. Time članovi opozicije dobijaju mogućnost da pozovu svjedoke da svjedoče protiv prijedloga vlade, ili da barem ponude argumente u prilog izmjene prijedloga. Važno je pozvati svjedoke koji će, također, ponuditi kontraargumente neopredijeljenih građana koji će donijeti odluku o zakonu na osnovu dokaza koje su predočile obje, (ili više) strana.

Zainteresirane strane iz građanskog društva:

Idealno, lista s imenima svjedoka koju je sastavila komisija trebala bi sadržavati ne samo gledišta specijalista i stručnjaka, nego i stavove svih na koje predloženi zakon utječe. Ovo zahtijeva jasno definiranje više "ciljnih grupa" u javnosti, na koje će prijedloženi zakoni eventualno utjecati.

U stvarnosti, međutim, svjedoci se pozivaju kako bi podržali stavove grupa članova parlamenta koji su ih pozvali, i pobili svjedočenja članova parlamenta koji zastupaju suprotne stavove. Sve pozvane zainteresirane strane obično imaju veze sa članovima komisije, koji će nastojati udovoljiti njihovim interesima zbog moći, pozicije i utjecaja zainteresiranih strana.

Akteri građanskog društva ne mogu direktno prisiliti komisiju da pozove stručnjake kojima oni daju prednost da svjedoče na javnoj raspravi; ipak, ako ostanu neaktivni, njihov doprinos će biti ograničen. Postoji nekoliko načina na koje je moguće, putem javnih rasprava, udovoljiti interesima i problemima građana. Održavanje veze sa članovima opozicije ili vlade, koji imaju zajedničke stavove u vezi s predloženim zakonom, naprimjer, stvorit će uvjete za predstavljanje interesa aktera građanskog društva. Korištenjem medija za naglašavanje pitanja, mišljenja i sugestija građana bit će izvršen pritisak na članove komisije da uzmu u razmatranje i glas građana u toku saslušanja. Obraćanje članovima međunarodne zajednice, ili formiranje alijansi s organizacijama, sindikatima, nevladinim organizacijama i drugim udruženjima, također će, preko povećanja broja članova, ići u prilog snazi, koju će parlament moći teže ignorirati.

Zakonske obaveze svjedoka:

Svjedoci, koji su pozvani da svjedoče na javnoj raspravi, nisu zakonom obavezni da se pojave, iako će većina njih doći, da bi iskazali podršku članovima parlamenta koji sa njima dijele mišljenje. Svjedoci ne polažu zakletvu, te tako zakonski nisu obavezni govoriti istinu; jedina garancija protiv lažnog svjedočenja je strah da će biti otkriveni ispitivanjem od strane članova komisije iz opozicije, ili građanstva tokom perioda ispitivanja.

S obzirom da će se davanje lažnog iskaza, bez sumnje, loše odraziti na članove komisije (i njihov stav o prijedlogu), želja za očuvanjem vjerodostojnosti pomoći će da se osigura tačnost iskaza. Međutim, u članu 34. stav (1), tačka c) Poslovnika o radu Doma naroda navodi se da komisija može: "pokrenuti pitanje odgovornosti za neodazivanje pozivu komisije, davanje lažnih ili netačnih izjava komisiji pod zakletvom."

Prijedlog liste s imenima svjedoka

- Akademski specijalisti/stučnjaci
- Predstavnici vladinih ministarstava
- Nevladine organizacije
- Poslovne grupe
- Zainteresirane grupe građanskog društva (sindikati, studenti, zdravstveni i socijalni radnici, preduzeća, organizacije žena)
- Predstavnici zainteresiranih međunarodnih organizacija
- Pojedini građani, koji podnesu prijavu za obraćanje tokom rasprave

Općenito, stručni svjedoci ne posjeduju zakonska prava koja imaju svjedoci u toku javnih saslušanja pred sudom. S obzirom da je njihova izjava ispolitizirana od početka (zbog navodne političke pristrasnosti prema stavovima zastupnika i delegata koji su ih pozvali), svjedoci često nailaze na teška, čak i neprijateljski nastrojena ispitivanja kada se suočavaju sa članovima komisije, koji se suprotstavljaju njihovim stavovima. Zadatak predsjedavajućeg je da omogući da proces ispitivanja/istraživanja ne izmakne kontroli.

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

Svjedoci u postupku ispitivanja ministara i istražnim saslušanjima

U toku ispitivanja ministara i istražnog saslušanja izbor svjedoka je kompleksniji, s obzirom na to da su oni od kojih se traži da svjedoče najčešće vladini zvaničnici koji se pozivaju na odgovornost za njihove postupke ili postupke drugih tijela vlasti. Prema članu 34. stav (1), tačka c) Poslovnika o radu Doma naroda, komisija "može pozvati i saslušati svjedoke iz bilo koje institucije u BiH, i može od njih tražiti da daju odgovor na sva pitanja i da predoče sve činjenice i informacije, uključujući i one koje se smatraju državnom tajnom", a prema članu 34. stav (1), tačka d) komisija može da "zahtijeva izvještaj od bilo kojeg izabranog ili imenovanog funkcionera, službenika ili institucije".

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

Priprema svjedoka:

Nakon što članovi komisije utvrde i izaberu relevantne stručnjake i predstavnike iz reda svih zainteresiranih strana na koje zakon potencijalno može utjecati, potrebno je tražiti učešće svjedoka i informirati ih o tematici javne rasprave, kao i o njihovim dužnostima.

Predsjedavajući komisije, na osnovu prijedloga komisije će:

Javne rasprave

Priručnik

- ✓ **12-14 dana** unaprijed: Utvrditi format i sadržaj pozivnica, uključujući i temu, logistiku (vrijeme, datum, mjesto), nacrt dnevnog reda, i zahtijevati dolazak na javnu raspravu;
- ✓ **12-14 dana** unaprijed: Odabrati svjedoke putem dogovora sa svim članovima komisije i izraditi pitanja za svjedoke (tražiti sažetak ekspertize, kao i mišljenja, preporuke, kritike); time će se strukturirati izlaganja svjedoka u pogledu sadržaja i vremena;
- ✓ **12-14 dana** unaprijed: Odrediti vremenska ograničenja za izlaganja i pitanja, te obuhvatiti ona iz pozivnice. Ovisno o broju svjedoka, izlaganja bi trebala trajati od 5 do 15 minuta; potrebno je planirati 5 do 10 minuta za pitanja nakon svakog izlaganja, kako bi članovi komisije mogli ispitati svjedoke i kako bi svjedoci mogli odgovoriti;
- ✓ **Jedna sedmica** unaprijed: Proučiti tekst prijedloga zakona i osigurati da, kao član komisije, svaki učesnik bude upoznat sa materijom, uključujući i implikacije prijedloga zakona, kako bi bio pojednostavljen proces ispitivanja.

Osoblje bi trebalo:

- ✓ **7-10 dana** unaprijed: Pripremiti i poslati pozivnice, preliminarni dnevni red i pitanja svjedocima, informirati svjedoke o tome da pisane izjave ili komentare trebaju dostaviti članovima komisije unaprijed; tražiti da svjedoci potvrde svoj dolazak što je prije moguće;
- ✓ **1-2 dana** unaprijed: Kontaktirati svjedoke putem telefona i podsjetiti ih na preuzetu obavezu, te na vrijeme dostaviti pisanu dokumentaciju u vezi s njihovim izlaganjima nadležnoj komisiji.

PREPORUKA 4: Evidentiranje doprinosa građana

Iako su dužnosti i obaveze stručnih svjedoka formalno naznačene u pozivnici, nema jasnih smjernica u vezi sa vidom učešća građana u javnoj raspravi. U takvim okolnostima važno je da prilikom planiranja rasprave bude definiran i način učešća (što najčešće radi predsjedavajući).

Da li će se od građana tražiti da dostave pisane zahtjeve prije rasprave, ukoliko žele učestvovati u postupku?

- U tom slučaju, ta informacija mora biti uvrštena u javna obavještenja, uključujući i uzorak (ili barem smjernice) obrasca zahtjeva, potreban sadržaj, gdje ga treba poslati i koliko dana unaprijed. Osoblje zatim treba uvrstiti imena govornika u dnevni red i prilagoditi vrijeme u skladu s tim.

Da li će građanima biti data mogućnost da govore, ukoliko na početku rasprave ispune obrazac zahtjeva?

- U tom slučaju osoblje treba utvrditi standardni obrazac zahtjeva, napraviti dovoljno kopija i odrediti nekoga ko će odgovoriti na pitanja, uputiti građane na obrasce i omogućiti da predsjedavajući u toku rasprave dobije ispunjene obrasce.

Bez obzira koji vid učešća predsjedavajući želi usvojiti, javnost mora putem obavještenja biti jasno upoznata sa metodom, tako da građani budu u potpunosti upoznati sa procedurom evidentiranja svojih stavova.

Vrijeme za postavljanje pitanja:

Predsjedavajući, u toku pripreme rasprave, mora odlučiti o tome kako će teći postupak postavljanja pitanja. Da ne bi prekidao tok postupka, bit će najefikasnije da se stručnjacima omogući da govore, da se omogući samo članovima komisije da postavljaju pitanja, te da se odredi period na kraju rasprave za postavljanje pitanja građana, davanje komentara ili sugestija (do sat vremena, kako bi se omogućila efikasna i detaljna diskusija i debata).

Javne rasprave

Priručnik

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

18.00	Uvodne napomene (Ime predsjedavajućeg)
18.15	Prvi stručnjak (predstavlja ga predsjedavajući) (Ime stručnjaka; funkcija; organizacija)
18.30	Pitanja (Članovi komisije i odgovori svjedoka)
18.35	Drugi stručnjak (predstavlja ga predsjedavajući) (Ime stručnjaka; funkcija; organizacija)
18.50	Pitanja (Članovi komisije i odgovori svjedoka)
.....	
19.45	Pauza
20.00	Pitanja upućena od strane građana (Predsjedavajući čita pitanja/utvrđuje ko čini prisutne)
20.45	Završne napomene (Predsjedavajući daje kratak pregled sa javne rasprave i iznosi plan aktivnosti nakon rasprave)

Angažiranje građanskog društva: Javni zbor kao alternativa

Teško je akterima građanskog društva primorati parlamentarne Komisije da održavaju javne rasprave, a kamoli da saslušaju predstavnike svake potencijalno zainteresirane organizacije, posebno ako te osobe ne podržavaju stavove vladajuće većine u vezi sa prijedlogom zakona. Alternativa tome bila bi da akteri građanskog društva, kao što su nevladine organizacije, razmotre mogućnost organiziranja javnog zbora, kako bi omogućili da svi akteri budu predstavljeni i da se čuje njihov glas.

Prednosti organiziranja javnih zborova o prijedlogu zakona su sljedeće:

- Za javne zborove nije potrebna suglasnost parlamenta ni komisija, i mogu ih organizirati u bilo koje vrijeme zainteresirani akteri građanskog društva, kao što su nevladine organizacije.
- Akteri građanskog društva stvaraju svoju listu svjedoka, osiguravajući pri tom da se čuje glas koji je suprotan stavu parlamentarne većine.
- Datum održavanja zbora može se odrediti tako da se podudara sa sjednicama parlamenta, kako bi se postigla maksimalna posjećenost i efekt.
- Putem suradnje s medijima, organizatori mogu omogućiti da događaj bude publiciran i da informativna kampanja bude efikasna.
- Organizatori mogu koordinirati aktivnosti sa drugim zainteresiranim organizacijama, kako bi olakšali pripreme: suradnja s akterima u drugim oblastima može se iskoristiti za organiziranje javnih zborova na nekoliko mjesta istovremeno.
- Javni zbor je način na koji se može ocijeniti i, što je još važnije, objaviti javna podrška, ili češće, suprotstavljanje prijedlozima zakona.

VII. PRIPREMA TIMA ZA LOGISTIKU

Organiziranje javnih rasprava zahtijeva opsežna planiranja i pripreme. Iako nadležna komisija na raspolaganju ima osoblje koje će se baviti detaljima, također bi, od osoblja koje je na raspolaganju, bilo korisno odrediti tim za logistiku (osim predsjedavajućeg, čije mjesto, u većini slučajeva zauzima predsjedavajući komisije, koji saziva javnu raspravu), tako da svako od njih može preuzeti odgovornost za određeni dio u toku pripreme.

U sastavu tima za logistiku treba biti:

Javne rasprave

Priručnik

Predsjedavajući/Moderator: Nadležnosti predsjedavajućeg su velike i raznolike, a njegova pozicija je objašnjena u daljnjem dijelu teksta. Ukratko, predsjedavajući treba omogućiti održavanje javne rasprave u skladu s planom; poštivanje vremenskih rokova; efikasno i neometano vođenje rasprave i postupanje u slučaju neumjesnih upadica i nereda. Predsjedavajući vodi računa o svjedocima i o tome da oni budu upoznati sa rasporedom njihovih svjedočenja, te nakon rasprave ostvaruje kontakte s medijima.

Najčešće je predsjedavajući ujedno i moderator, koji je zadužen za pravilan tok postupka. On utvrđuje i ponavlja pitanja, vodi računa o vremenu i doprinosu javnosti i pazi da diskusija ne odstupi od teme. Važno je naglasiti neutralnost moderatora: on ne smije javno iznositi mišljenja u vezi s prijedlogom zakona, kako bi održao atmosferu pravičnosti i jednakosti.

Sekretar: Ako je predsjedavajući ujedno i moderator, komisija treba imenovati sekretara koji će u toku rasprave sjediti do predsjedavajućega, i baviti se pitanjima koja se mogu pojaviti u toku rasprave, a koja predsjedavajući, kao koordinator rasprave, nije u stanju riješiti. To mogu biti: suzbijanje neumjesnih upadica, rješavanje sporova među osobama ili strankama, razvrstavanje i rješavanje svih logističkih problema, koji se pojave u toku rasprave. Na ovoj poziciji, u većini slučajeva, nalazi se sekretar komisije.

Odnosi s medijima: Ured za odnose s medijima nadležan je za sve aktivnosti iz domena odnosa s medijima i treba omogućiti da javnost i medijski izvori budu pravilno i pravovremeno informirani o održavanju javne rasprave. Uloga parlamentarnog Ureda za odnose s javnošću nikad se ne bi trebala podcijeniti: taj Ured je bitan za uspjeh rasprave.

Koordinator za logistiku: Koordinator za logistiku vodi računa o svim detaljima koji se odnose na pripremu prostorije za održavanje javne rasprave. To podrazumijeva rezerviranje mjesta za održavanje, kontaktiranje osoblja zaduženog za sigurnost, smještaj za medije i prevodioce, kao i njihove opreme, osiguranje dovoljnog broja stolica za predstavnike građana, poklanjanje pažnje osvjetljenju i grijanju, te klima uređajima, omogućavanje korištenja prostora za osvježenje i potrebne dokumente, osiguranje službe za čišćenje i vođenje računa o tome da, nakon javne rasprave, mjesto njenog

održavanja ostane uredno i čisto. S obzirom na postojeću situaciju u Parlamentarnoj skupštini, ovi zadaci se također obavljaju pojedinačno, ili uz pomoć ostalog osoblja iz Zajedničkih službi.

Izvjestilac: Izvjestilac je nadležan za vođenje zapisnika u toku javne rasprave, čak i kada je na raspolaganju i koristi se oprema za snimanje. Izvjestilac treba voditi zabilješke u vezi s atmosferom na sjednici, brojem prisutnih, o tome koji stručnjaci i članovi komisije nisu prisutni, a treba posebnu pažnju posvetiti i svim preporukama ili alternativama koje predlože članovi komisije, stručnjaci ili građani u toku održavanja javne rasprave.

Pomoćnik: Na dan javne rasprave, pomoćnik će osigurati pločice sa imenima za sve prisutne govornike, kao i za članove komisije, te da su pločice odgovarajuće raspoređene. Također, pomoćnik će građanima i učesnicima panel-diskusije poželjeti dobrodošlicu; izlagače, odnosno svjedoke dopratiti do njihovih mjesta i podijeliti im, ukoliko nedostaje, fotokopirati informativne materijale, kao i obrasce putem kojih će se javljati za riječ, ukoliko bude potrebno.

Ključni akteri javne rasprave

Predsjedavajući/Moderator: U suštini, predsjedavajući rukovodi pripremom i tokom rasprave, tako što vodi računa o poštivanju vremenskih termina, o kontaktima s medijima i stručnjacima, te moderira raspravu.

Sekretar: Sekretar osigurava uvjete da "iza scene" rasprava teče neometano; odmah, i efikasno rješava probleme koji nastanu u toku odvijanja rasprave.

Izvjestilac: Izvjestilac mora pažljivo voditi zabilješke u toku rasprave i posebnu pažnju posvetiti pitanjima i preporukama građanstva, zastupnika i delegata.

Koordinator za logistiku: Koordinator za logistiku organizira sve aspekte koji se odnose na mjesto održavanja, između ostalog i rezervacije, sigurnost, prijevod, medije i opremu za snimanje, osvjetljenje, grijanje, dovoljan broj stolica i materijale za raspravu.

Učesnici panel-diskusije: Učesnici panel-diskusije su stručnjaci-svjedoci, i svi oni koji su pozvani da se obrate i iznesu izlaganje u toku javne rasprave.

Prevodioci: U BiH prisustvo prevodilaca je jako bitno, s obzirom na veliko prisustvo predstavnika međunarodne zajednice. Važno je osigurati prijevod na strani jezik za one koji su pozvani da govore na javnoj raspravi.

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

Pomoćnik: Pomoćnik dočekuje stručnjake i predstavnike građana i odvodi ih do njihovih mjesta, osigurava pisane materijale i vodi računa o tome da su svi materijali na raspolaganju.

PREPORUKA 5: Sistematizacija podjele rada

Evidentno je da planiranje javne rasprave zahtijeva opsežne pripreme za njeno organiziranje. Bilo bi zbog toga od pomoći institucionalizirati jasnu podjelu aktivnosti između osoblja i članova komisije, čiji je zadatak obavljanje priprema. Ova podjela rada mogla bi se precizirati u Poslovniku o radu, tako što bi bili uvedeni jasni opisi poslova, sa jasno utvrđenim nadležnostima svakog radnog mjesta.

Međutim, s obzirom da je osoblje komisije trenutno brojčano ograničeno u Parlamentarnoj skupštini BiH, što se tiče zastupnika, delegata i drugog osoblja, parlamentarno osoblje, osim osoblja komisija, može preuzeti odgovornosti u pripremi javnih rasprava. U suradnji sa međunarodnim organizacijama, Parlamentarna skupština BiH uveliko je angažirana u procesu poboljšanja kapaciteta. Zbog toga, određene parlamentarne službe, koje ranije nisu imale dovoljne materijalne resurse, niti obučen kadar, kao što su Istraživački centar, (IC) i INDOK, sada su u mogućnosti preuzeti veće nadležnosti. Te komponente Parlamentarne skupštine BiH potrebno je uvrstiti u svaku podjelu nadležnosti, a njihove uloge trebaju biti institucionalizirane, kako bi se mogle pružiti jasne smjernice u vezi sa zadacima oko organiziranja.

Istraživački centar ima glavnu ulogu u tome da komisije dobiju sav neophodni materijal i analize tematike javne rasprave. Potrebno je osoblju Istraživačkog centra omogućiti dovoljno vremena za adekvatno istraživanje i prikupljanje potrebnih informacija i materijala. Kako bi se omogućilo adekvatno planiranje doprinosa Istraživačkog centra, sekretar komisije treba obavijestiti direktora Istraživačkog centra, čim komisija počne razmatrati mogućnost održavanja javne rasprave.

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

VIII. PROVEDBA EFIKASNE INFORMATIVNE KAMPANJE

a) Informativna kampanja:

Informativna kampanja čini ključnu komponentu procesa javne rasprave, komponentu koja, na kraju, može odrediti uspjeh cjelokupnog događaja. Dobro

organizirana i pravovremena kampanja za rezultat će imati informiranu javnost, čiji se doprinos može pokazati vrlo korisnim, dok loše isplanirana aktivnost, i u pogrešno vrijeme, može odvratiti javnost, naglašavajući opći utisak da parlament, ustvari, nije zainteresiran za doprinos građana. Javne rasprave u procesu donošenja zakona obično se dešavaju vrlo kasno u zakonodavnom procesu, te je zbog toga pravovremeno i pravilno planiranje vrlo bitno, kako bi se izbjegao utisak da se rasprava održava samo da bi se dobio legitimitet procedure donošenja zakona.

Neophodno je naglasiti značaj informativne kampanje, za razliku od medijske kampanje, prilikom planiranja javne rasprave. Medijska kampanja odnosi se na određene sektore građanskog društva, dok informativna kampanja obuhvata ne samo građanstvo, nevladine organizacije i zainteresirane strane, nego i vladu (izvršnu vlast), zastupnike i delegate, i čak članove same komisije. Bez pravilnog dostavljanja informacija svim uključenim stranama, rasprava jednostavno neće uspjeti. Javnost mora pravovremeno biti obaviještena; moraju joj se osigurati neutralni, od suštinskog značaja informativni materijali, a rasprava mora biti predstavljena kao mogućnost za aktivno učešće građana.

Ključ do uspješne informativne kampanje:

- ✓ **14 dana prije rasprave:** Utvrditi efektan naslov, odnosno slogan, kojim će se, ne samo sumirati predmet prijedloga zakona, nego i povećati interes javnosti;
- ✓ **14 dana prije rasprave:** Provjeriti listu s nazivima medija i sačiniti listu zainteresiranih strana kojima će se dostaviti obavještenje.
- ✓ **14 dana prije rasprave:** Pripremiti obavještenje za javnost. Obavještenje treba obuhvatiti: datum, mjesto, vrijeme, predmet i prijedlog zakona, kao i kontakt informacije. Značajnu dokumentaciju, kao što su mape ili dijagrami, treba pravovremeno staviti na raspolaganje, na za to određenim mjestima;
- ✓ **14 dana prije rasprave:** Cirkularno obavještenje o javnoj raspravi interno proslijediti članovima komisije, zastupnicima, odnosno

delegatima oba Doma, predsjedavajućim Domova i osoblju;

- ✓ **12-14 dana prije rasprave:** Uspostaviti link za javnu raspravu na web stranici Parlamentarne skupštine (ili ažurirati postojeću): link treba sadržavati sve potrebne informacije (vrijeme, datum, mjesto, svrha rasprave), e-mail adresu za elektronsko slanje upita građana kontakt informacije i osnovne podatke o zakonu. Web stranica treba biti ažurirana redovno, ili prema potrebi;
- ✓ **10-14 dana prije rasprave:** Objaviti prvo obavještenje u novinama. Voditi računa o tome da novine imaju dovoljnu čitanost i da je obavještenje objavljeno na svim jezicima koji su u službenoj upotrebi u BiH, kao i na jezicima manjina, odnosno na nekom stranom jeziku. Voditi računa o tome da obavještenje bude uočljivo (naprimjer, objaviti ga u rubrici "Dešavanja");
- ✓ **8-12 dana prije rasprave:** Uputiti obavještenje o javnoj raspravi zainteresiranim stranama kao što su: škole, bolnice, sindikati, itd. (e-mailom ili faksom);
- ✓ **8-10 dana prije rasprave:** Pripremiti, u suradnji s Uredom za odnose s javnošću, obavjest za medije, i dobiti suglasnost od predsjedavajućeg komisije;
- ✓ **4-6 dana prije rasprave:** Poslati obavještenje za medije, po mogućnosti faksom;
- ✓ **2-4 dana prije rasprave:** Pripremiti materijal za medije koji će biti podijeljen na dan rasprave (u vezi sa sadržajem materijala za medije, vidjeti sljedeći dio Priručnika);
- ✓ **1-2 dana prije rasprave:** Poslati još jedno obavještenje za medije i objaviti drugo obavještenje u jutarnjem izdanju novina;
- ✓ **Dan nakon rasprave:** Objaviti u novinama kraći pregled o radu javne rasprave i obuhvatiti prijedloge koje je dao predsjedavajući komisije, u vezi sa budućim planom aktivnosti Parlamentarne skupštine BiH.

PREPORUKA 6: Obavijest o održavanju javne rasprave

Poslovnici o radu oba Doma daju nekoliko smjernica o standardnim procedurama i protokolu, kojim se reguliraju organiziranje i provedba javne rasprave. U nekim državama u kojima se javne rasprave redovno održavaju, kao što su Sjedinjene Američke Države, potrebna su najmanje dva obavještenja, kojima se najavljuje javno saslušanje: prvo se upućuje najmanje trideset (30) dana prije datuma održavanja javne rasprave, a drugo, najčešće sedam (7) dana prije rasprave.

Informiranje javnosti: Gdje se objavljuju obavještenja o javnim raspravama

- Lokalne novine, po mogućnosti u rubrici "Dešavanja"
- Elektronske novine na nekom stranom jeziku
- Obavještenja javnih službi
- Zainteresirane strane (nevladine organizacije, preduzeća, sindikati, studenti)
- Saopćenje za štampu
- Web stranica Parlamenta
- Javne institucije i ustanove (Privredna komora, bolnice, univerziteti)

Standardne informacije obuhvataju: datum, mjesto, vrijeme, tematiku, osnovne informacije, podatke o kontakt osobi u slučaju pitanja, mjesto na kojem će svi informativni materijali biti dostupni, i, ako je moguće, listu s imenima svjedoka koji su potvrdili dolazak.

Iako zakonski ne postoji obaveza izdavanja obavještenja, preporučuje se da Parlamentarna skupština BiH utvrdi smjernice za postupak slanja obavještenja za javne rasprave koje će biti održavane u budućnosti. Ako nema obaveze za obavještanjem, preporučuje se štampanje obavještenja najmanje jednu ili dvije sedmice prije planirane rasprave, i još jedno obavještenje jedan ili dva dana prije datuma održavanja rasprave, koja će u svim obavještenjima obuhvatiti informacije spomenute u gornjem dijelu teksta.

b) Informativni materijali:

Raspodjela materijala i dokumentacije o sadržaju ili implikacijama prijedloga zakona, sigurno predstavlja ključnu komponentu informativne

Javne rasprave

Priručnik

kampanje, s tim da je također važno preispitati prirodu i kvalitet raspoloživog materijala. Prikupljene informacije, čiju raspodjelu će vršiti osoblje, stručnjaci i druge zainteresirane strane u toku medijske kampanje, i javne rasprave, čine osnovu na kojoj će, na kraju, Parlamentarna skupština BiH donijeti odluku u vezi sa prijedlogom zakona.

Materijal za štampane medije:

Štampani mediji su ti koji će informirati o raspravi, i koji će također objaviti kratke preglede rasprave, kritike i ažurirane podatke u vezi s aktivnostima parlamenta, u periodu nakon rasprave. Novinarima zbog toga treba pružiti što više informacija, kako bi se omogućilo izvještavanje na temelju činjenica. Informativni paket, koji se priprema za novinare, treba obuhvatati sljedeće:

- I) saopćenje za štampu
- II) dnevni red
- III) listu s imenima članova komisije
- IV) listu s imenima svjedoka
- V) prezentacije svjedoka, ako je moguće
- VI) kratak pregled prijedloga zakona
- VII) kodeks ponašanja/pravilnik za medije

Materijal za članove komisije:

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

- podatke o budžetu i finansiranju, finansijske implikacije prijedloga,
- najnoviji medijski izvještaji o datom pitanju, u cilju ocjene javnog mnijenja,
- pitanja za svjedoke,
- kopiju prijedloga zakona,
- dnevni red,
- listu s imenima svjedoka i osnovne podatke,

- kopije izvjava svjedoka, ili izvještaje koji su dostavljeni u pisanoj formi,
- po mogućnosti, osnovne podatke i analizu tematike rasprave, koje osigurava Istraživački centar, a koji također mogu obuhvatiti i referencu na način na koji druge države reguliraju dato pitanje.

Za predsjedavajućeg potrebno je pripremiti sljedeće:

- napomene za predsjedavajućeg prilikom vođenja rasprave, uključujući, moguće tačke za diskusiju, pitanja, uvod, svrhu i sažetak, te
- uvodne i završne napomene

Pretraživanje Interneta:

Korištenje Interneta za pružanje informacija javnosti, prijavljivanje učesnika i davanje doprinosa, predstavlja efikasan način organiziranja javne rasprave, i posebno je efikasan način putem kojeg se može doći do mladih ljudi, koji najčešće koriste internet. Web stranica parlamenta treba sadržavati stalni link za javne rasprave, obavještenja o novim raspravama u obliku obavještenja za novinare (sa temom, datumom, vremenom, mjestom održavanja, kontakt informacijama, pozvanim svjedocima i svrhom rasprave). Kako se datum javne rasprave bude približavao, obavijest za medije također može biti objavljena i na početnoj web stranici, radi dodatnih informacija.

Internet također predstavlja efikasan način prijavljivanja učesnika koji žele učestvovati i obratiti se tokom rasprave. Ovaj metod organizatorima omogućava (to jeste predsjedavajućem komisije) da pravovremeno isplaniraju koliko vremena je potrebno da bi javnost dala svoj doprinos. To je također najbolji metod kojim je moguće osigurati da period, odnosno periodi postavljanja pitanja građana, teku prema planu s obzirom da samo oni koji su unaprijed dostavili pitanja i/ili komentare imaju mogućnost obraćanja (iako je moguće na kraju saslušanja odvojiti određeno vrijeme za pitanja, tako da učesnici mogu odgovoriti na prezentacije stručnjaka). U tu svrhu bi trebalo uvesti posebnu e-mail adresu, koja bi trebala biti objavljena u svim obavještenjima za javnost i medije.

U toku perioda nakon rasprave, elektronska tehnologija također se može

Javne rasprave

Priručnik

pokazati korisnom prilikom evidentiranja podataka (komentara, mišljenja, preporuka javnosti). U tom periodu potrebno je redovno provjeravati e-mail zbog dodatnih sugestija, komentara ili pritužbi javnosti, u vezi s održavanjem i tokom same javne rasprave, ili zahtjeva za dodatnim informacijama.

Na kraju, parlament treba koristiti web stranicu za objavljivanje izvještaja komisije o javnoj raspravi, kao i periodično ažurirati podatke o statusu prijedloga zakona, te kako Parlamentarna skupština namjerava koristiti doprinos javnosti. Elektronski resursi su najefikasnije sredstvo organiziranja davanja informacija u toku perioda nakon rasprave.

Neutralnost informativnog materijala:

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

III DIO: PRIPREMA JAVNE RASPRAVE

IX. LOGISTIKA

Utvrdjivanje mjesta, vremena i datuma održavanja javne rasprave zahtijeva opsežne pripreme i puno vremena. Međutim, pravilno organizirana rasprava odrediti će njen uspjeh, a često i otkloniti nedostatak pažnje na čak minorne detalje, koji mogu negativno utjecati na cijeli tok pripreme. U tekstu koji slijedi naznačeni su različiti vidovi pripreme u pogledu planiranja javne rasprave.

Datum: prilikom određivanja najpogodnijeg datuma za održavanje javne rasprave, organizatori moraju obratiti pažnju na nekoliko pitanja. Da li u tom periodu pada neki od praznika, te da li su planirane neke kulturne, sportske ili poslovne manifestacije, koje bi mogle odvući pažnju od održavanja javne rasprave? Također je potrebno razmotriti da li su zastupnici i delegati i članovi nadležne komisije na raspolaganju? Da li je sve to isplanirano za kasne poslijepodneve sate (nakon radnog vremena) i u toku sedmice, a ne u petak, ili preko vikenda, kada su mnoge porodice, zastupnici i delegati odsutni?

Vrijeme: prilikom odlučivanja o vremenu održavanja rasprave, koordinatori za logistiku moraju obratiti pažnju ne samo na vrijeme početka, nego i planiranu dužinu rasprave. Najbolje vrijeme za početak ovisi o navikama u datoj sredini, rasporedu radnih dana i odabranom danu u sedmici. Dužina javne rasprave na kraju će ovisiti i o broju pozvanih svjedoka, vremenskom okviru određenom za izlaganja i pitanja, vremenu predviđenom za doprinos javnosti i broju planiranih pauza. Ukoliko se od građana traži da unaprijed dostave zahtjev za izlaganje, bit će lakše izračunati dužinu potrebnog vremena. Idealno bi bilo da javno saslušanje traje od 2 do 3 sata, kako bi se osiguralo adekvatno vrijeme za izlaganja i diskusiju o prijedlogu zakona, s tim da tok rasprave, zbog svoje dužine, ne smije gubiti dinamiku i pažnju prisutnih.

Mjesto održavanja: Rasprave o prijedlozima zakona uglavnom se održavaju u prostorijama parlamenta, čime se smanjuje pritisak na osoblje u pogledu iznalaženja i pripreme odgovarajućih prostora na drugim mjestima. Međutim, postoji mnogo toga o čemu treba voditi računa. Zapamtite, prostorije bi trebale biti na raspolaganju najmanje jedan sat prije početka, i jedan sat nakon planiranog završetka rasprave, kako bi se pravovremeno obavila priprema mjesta održavanja i čišćenja prostorija, kao i predvidjelo vrijeme za diskusiju ili umrežavanje nakon završetka rasprave.

- **Ozvučenje:** Vodite računa o ispravnosti sistema ozvučenja, i o tome da mikrofoni budu na raspolaganju prisutnima, kada se budu željeli obratiti: pokretni mikrofoni je koristan ako su fiksni mikrofoni na raspolaganju samo predsjedavajućem i učesnicima panel-diskusije.
- **Pločice sa imenima/raspored sjedenja:** Osoblje treba pripremiti pločice s imenima za sve pozvane stručnjake, kao i članove komisije, s naznačenim imenima i funkcijom (ili sponzorskom organizacijom), i voditi računa o rasporedu sjedenja, kao i o poštovanju tog rasporeda.
- **Govornica/panel:** Učesnici panel-diskusije trebaju sjediti licem okrenutim prisutnim građanima. Važno je da mjesto određeno za govornike bude izdignuto, kako bi prisutni građani i predstavnici medija mogli vidjeti govornike.
- **Predstavnici medija:** Potrebno je osigurati prostor za predstavnike medija (i za njihovu opremu), kako bi se garantirala medijska

pokrivenost i obezbijediti dodatni set za snimanje javne rasprave.

- **Izvjestilac:** Osigurati jedno mjesto uz učesnike panel-diskusije i članove komisije, kako bi izvjestilac mogao čuti izlaganja, kao i pitanja koja postavljaju članovi komisije i građani nakon izlaganja.
- **Mehanizmi za snimanje rasprave:** Službeni transkript toka rasprave neophodan je, ukoliko komisija, koja organizira raspravu, uistinu namjerava u prijedlog zakona uvrstiti doprinos javnosti. Potrebno je, prije početka rasprave, provjeriti da li oprema za snimanje funkcionira, kako se ne bi propustio nijedan dio rasprave, niti prekidao njegov tok nakon početka.
- **Osvježenje:** Ovisno o dužini trajanja rasprave, potrebno je servirati osvježenje, i građanima i govornicima. Osvježenje mogu osigurati dostavljači hrane i pića u toku same rasprave ili na pauzama, na određenom mjestu. Potrebno je voditi računa o tome da poslugi i prisutni ne ometaju tok rasprave.
- **Prostor za materijal:** Pretpostavlja se da će građanima, osim dnevnog reda, na raspolaganju biti dosta informativnog materijala. Potrebno je odvojiti prostor ili sto za materijale, i osigurati dovoljan broj kopija, te odrediti osobu koja će biti zadužena za fotokopiranje ili pronalaženje novih izvora informacija, ukoliko to bude potrebno.
- **Uredski materijal/olovke:** U ovisnosti o utvrđenom sistemu za govor učesnika, potrebno je osigurati olovke i

Kontrolna lista za mjesto održavanja rasprave:

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

obrasce za prijavljivanje izlaganja tokom rasprave. Potrebno je isti materijal osigurati i učesnicima panel-diskusije i članovima komisije, kako bi pravili zabilješke. Dodatne količine papira mogu biti korisne za označavanje ili u slučaju potrebe za ispisivanjem dodatnih pločica sa imenima učesnika.

- **Usluge prevođenja:** Kada su predstavnici međunarodnih organizacija prisutni na raspravi, važno je omogućiti prijevod na strane jezike i obratno. Potrebno je, prije početka rasprave, voditi računa o tome da oprema funkcioniše i da je osiguran prostor za prevodioce.
- **Osiguranje:** U slučaju osjetljivih tema, kada se očekuje brojno prisustvo građana, posebna pažnja se mora posvetiti sigurnosti. S obzirom da se većina rasprava održava u prostorijama parlamenta, potrebno je unaprijed obavijestiti službenike službe sigurnosti, a građane upoznati sa procedurom pri ulasku u zgradu.
- **Uređaji za grijanje/hlađenje:** Zavisno od vremenskih uvjeta i vremena održavanja javne rasprave, koordinatori trebaju uzeti u obzir i potrebu za zagrijavanjem, odnosno rashlađivanjem prostorije, posebno ako se očekuje da će rasprava trajati nekoliko sati. Ako grijanje nije zadovoljavajuće, prisutni mogu postati nezadovoljni, što opet može povećati napetost.

Osvježenja:

U toku javne rasprave, a posebno u toku pauza, učesnicima treba biti osigurano osvježenje bilo koje vrste, naprimjer: sok, kafa, čaj, voda. Ako rasprava traje duže, možda je tada potrebno osigurati i hranu, ili prisutne obavijestiti o najbližem restoranu i dati im dovoljno dugu pauzu. Ako se hrana dostavlja, organizatori bi trebali znati koliko će učesnika doći, iako je to vrlo teško predvidjeti kad je rasprava otvorena za građanstvo.

Prijevoz:

Prijevoz stručnih svjedoka, koji dolaze na raspravu, mora biti ugovoren unaprijed i, ako je to potrebno, rezerviran smještaj. Sve račune o nastalim troškovima treba čuvati, kako bi se troškovi uklapali u smjernice za budžet rasprave.

Javne rasprave

Priručnik

PREPORUKA 7: Budžet

Rad na budžetu iziskuje mnogo vremena, a ponekad je frustrirajući. Čak i u državama sa jakom tradicijom, kao što je Kanada, teško je iz godišnjeg budžeta parlamenta izdvojiti sredstva za održavanje javnih rasprava, s obzirom da sekretari komisija nisu sigurni koliko će rasprava u toku godine biti održano, gdje će se održati, ko će biti pozvan i koliko je sredstava potrebno za troškove prijevoza i smještaja.

Trenutno, međunarodna zajednica pomaže Bosni i Hercegovini u organiziraju javnih rasprava, što neće uvijek biti slučaj. Ako se očekuje da javne rasprave ostanu bitna komponenta procedure donošenja zakona, sredstva za tu svrhu potrebno je predvidjeti u godišnjem budžetu parlamenta. Troškovi javne rasprave su evidentni, s tim da se glavna odluka odnosi na potrebu isplate nadoknade za troškove prijevoza i smještaja stručnjaka. Drugi troškovi obuhvataju: štampanje materijala, javna i obavještenja za medije, osvježenje, smještaj i prijevoz zastupnika i delegata do mjesta održavanja javne rasprave, ukoliko je izvan zgrade parlamenta i uredski materijal.

Sve dok sredstva za javne rasprave ne budu predviđena u budžetu parlamenta, osoblje Parlamentarne skupštine trebalo bi se oslanjati na planiranje, procjene i stvarne troškove prethodnih rasprava, kako bi se utvrdile realne budžetske smjernice za buduće javne rasprave. U budžetu je također potrebno uzeti u obzir i navesti iznos finansijske i materijalne pomoći, koju pružaju donatorske ili međunarodne organizacije.

X. PLANIRANJE DNEVNOG REDA

Na dan rasprave, dnevni red predstavlja dokument na koji će učesnici stalno obraćati pažnju. Zbog toga je bitno da on sadrži što više korisnih podataka, i da su ti podaci tačni. (Potrebno je dnevni red pregledati dan prije održavanja rasprave, kako bi bile unesene promjene u imenima govornika ili terminima, s tim što je ipak potrebno ograditi se od eventualnih izmjena u toku rada.) Dnevnim redom predočava se struktura toka rasprave, vremenski okvir, predstavlja predsjedavajućeg, govornike i druge akttere, i učesnicima daje kraći pregled prijedloga, koji će ponijeti sa sobom. Dnevni red se sastoji od nekoliko ključnih komponenti.

- **Naziv:** Naziv rasprave treba biti isti kao i naziv koji je korišten u toku informativne kampanje, i njime je potrebno ukazati na materiju prijedloga zakona
- **Datum/vrijeme/mjesto:** Navesti datum, vrijeme i mjesto na kojem će biti održana javna rasprava, za lakšu (i buduću) referencu građana i medija.
- **Svrha:** U nekoliko rečenica opisati svrhu održavanja javne rasprave i onoga šta se raspravom nastoji ostvariti.
- **Osnovne informacije:** U tom slučaju, osnovne informacije odnose se na javnu raspravu, uključujući i kraći pregled prijedloga, cilj rasprave (uključujući i ciljeve i željeni ishod), te kako je tok rasprave koncipiran.
- **Lista s imenima članova komisije/zastupnika i delegata:** Precizno navesti imena svih članova komisije, koji su uključeni u istraživanje i razmatranje prijedloga zakona. Također navesti i imena i funkcije onih koji su pomogli pri organiziranju rasprave.
- **Lista s nazivima međunarodnih organizacija:** Navesti nazive svih međunarodnih organizacija koje su pozvane na raspravu, bilo da svjedoče ili su samo promatrači, kao i nazive onih organizacija koje su komisiji pomogle finansijski, i/ili putem konsultantskih usluga.
- **Uvodne napomene:** Navesti ime predsjedavajućeg i vremenski okvir.
- **Govornici/prezentacije:** Navesti imena svih govornika (ime, funkcija i organizacija) i vrijeme planirano za svaku prezentaciju i, ako je moguće, temu prezentacije.
- **Period planiran za pitanja:** Naznačite vrijeme kada će članovi komisije, kao i građani, moći postavljati pitanja, i planirano vrijeme (koliko minuta je određeno za svako pitanje).
- **Planirane pauze:** U dnevni red potrebno je uvrstiti početak i kraj trajanja pauza, kako bi učesnici planirali dolaske i odlaske sa rasprave
- **Završne napomene:** Odštampati ime predsjedavajućeg i navesti da će, u okviru završnih napomena, biti objašnjen i plan aktivnosti nakon rasprave.

- **Kontakt informacije:** Navesti ime, broj telefona i adresu kontakt osobe, kojoj se mogu dostaviti sva pitanja nakon rasprave. Navesti i e-mail adresu i web stranicu parlamenta.

XI. ULOGA PREDSEDAVAJUĆEG

Predsjedavajući, čiji rad je efikasan i ubjedljiv, jako je bitan za uspjeh javne rasprave, s obzirom da njegova uloga nije samo da vodi računa o organiziranju rasprave i pravovremenosti priprema, nego i da uvjeri učesnike da su njihovi stavovi i perspektive bitni.

U idealnoj situaciji postoje i predsjedavajući i moderator. Na taj način predsjedavajući se može usredsrijediti na održavanje reda, dok se moderator koncentrira na svjedoke i vodi računa o tome da se pridržavaju teme, planiranog vremena, i da poštuju pravilnik rasprave. Međutim, obično poslove predsjedavajućeg i moderatora obavlja jedna osoba, koja je istovremeno nadležna za više poslova.

Predsjedavajući je nadležan za sljedeće:

Prije rasprave:

- Odobranje i štampanje dnevnog reda (ili davanje tog zadatka nekom drugom)
- Vođenje brige o svjedocima i informiranje svjedoka o toku javne rasprave
- Dočekivanje građana registrovanih za učešće i stvaranje atmosfere "otvorene" sredine
- Održavanje kontakata s medijima i rezerviranje vremena za intervjuje

U toku rasprave:

- Uvod u raspravu i predstavljanje vremenskog okvira
- Predstavljanje pravila toka rasprave
- Predstavljanje govornika/svjedoka
- Vođenje računa o vremenskom okviru i toku rasprave, kako se ne bi odstupilo od teme
- Vođenje rasprave i obraćanje pažnje na to da se svi govornici drže teme
- Postupanje u slučaju neumjesnih upadica i prekida, kao i rješavanje sporova

- Davanje riječi učesnicima i ponavljanje pitanja, ukoliko je potrebno
- Nastavak sjednice nakon pauza

Zatvaranje sjednice:

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

PREPORUKA 8: Izrada Pravilnika za rasprave

Za sada ne postoji standardni protokol za provedbu javnih rasprava u Bosni i Hercegovini. To omogućava predsjedavajućem da utvrdi i provodi smjernice koje su specifično izrađene za svaku javnu raspravu. Međutim, izradom standardnog Pravilnika za javne rasprave dao bi se veći legitimitet postupku (u smislu institucionaliziranja procesa javnih rasprava), i predsjedavajući bi se mogao koncentrirati na bitna pitanja. Osim toga, time bi se omogućila konzistentnost ponašanja, dok bi svi budući predsjedavajući poštivali iste smjernice. Na kraju, građanstvo bi znalo šta može očekivati od svake javne rasprave, u pogledu uglednosti i načinu organiziranja.

Proces izrade Pravilnika za javne rasprave treba obuhvatiti detaljnu analizu kratkih pregleda dosadašnjih javnih rasprava, te utvrdi pravila koja su se pokazala dobra, onih koja se više ne preporučuju, te pitanja, odnosno problema, koji se konstantno javljaju u toku rasprave. Potrebno je da u toku primjene pravila, bude izvršena dodatna analiza, kako bi se utvrdilo da li su efikasna, te kako ih je moguće poboljšati.

Idealno bi bilo da ta pravila budu uvrštena u zvanične Poslovnike o radu oba Doma Parlamentarne skupštine BiH. Međutim, kako je proces izmjene Poslovnika o radu dug, privremena pravila za javne rasprave, odlukom Kolegija Doma, mogla bi biti donesena u vidu protokola. S obzirom na praksu održavanja zajedničkih rasprava pred komisijama oba Doma i usuglašavanja konačnog teksta zakona, tekst takvog protokola trebao bi biti jednak za oba Doma. Komisije bi mogle usvojiti takva privremena pravila. Međutim, da bi se

osigurala opća dosljednost, efikasnije je ako se organizacija i provođenje javne rasprave reguliše putem Poslovnika o radu.

XII. PROCEDURE NAKON RASPRAVE

Završetak javne rasprave nije kraj procesa javne rasprave. Ustvari, upravo pažnja koja se posvećuje periodu nakon rasprave, može odrediti ono što će se dogoditi sa komentarima i sugestijama građana, iznesenim u toku rasprave i da li će oni utjecati na formu i sadržaj datog prijedloga zakona. Zbog toga, iako će dinamika i interesiranje, bez sumnje, opasti nakon rasprave, vrlo je važno da postoje mehanizmi za praćenje aktivnosti nakon rasprave.

Nakon rasprave, osoblje bi trebalo:

- ✓ Napisati i poslati zahvalnice svjedocima.
- ✓ Izraditi kraći pregled toka javne rasprave i dostaviti ga medijima za objavljivanje u novinama ili dnevnicima sljedećeg dana.
- ✓ Voditi računa o svim detaljima logistike, uključujući i plaćanje dostave hrane i pića, troškova prijevoza i smještaja svjedoka, kao i mjesta održavanja, ukoliko bude potrebno.

Angažiranje građanskog društva: Period nakon rasprave

Period nakon rasprave predstavlja drugu fazu u kojoj akteri građanskog društva mogu aktivno učestvovati, tako što će građane informirati, a na parlament vršiti pritisak da provede prijedloge iz plana aktivnosti za period nakon rasprave.

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

- Održavati kontakte s predstavnicima medija, kako bi mediji mogli periodično objavljivati informacije u vezi s planom aktivnosti parlamenta, nakon rasprave.
- Povremeno održavati kontakte sa zastupnicima i delegatima koji su, prema vašim stavovima, pokazali blagonaklon stav - tražiti nove informacije i izvještaje o napretku, kako bi se uvijek bilo u toku s aktivnostima parlamenta (ili nepostojanjem aktivnosti) u pogledu donošenja zakona.
- Izraditi vlastite izvještaje o unapređenju rada parlamenta i objaviti ih.
- Održavati direktne kontakte sa drugim organizacijama koje su zainteresirane za javne rasprave, zbog praćenja rada u drugim regijama, kao i putem dostupnih kanala.
- Ako vaša organizacija smatra da je to poželjno ili neophodno, organizirati javni zbor/diskusiju na istu temu, i razgovarati o vladinim aktivnostima, te još jednom evidentirati podršku građana ili suprotstavljanje prijedlogu zakona.

- ✓ Preslušati i pažljivo pregledati transkript toka rasprave.
- ✓ Proanalizirati sve pisane materijale, koje su u toku rasprave dostavili članovi komisije, stručnjaci, ili građani, među njima i amandmane, izjave, mišljenja ili sugestije za poboljšanje rada.
- ✓ Pregledati sva pitanja i komentare koje dostave predstavnici građanstva, bilo prije, ili nakon saslušanja, kako bi se ocijenilo šta građane najviše zanima i za kojim informacijama tragaju.
- ✓ Naglasiti sugerirane amandmane na prijedlog zakona, bilo u pisanoj formi, ili u transkriptu toka rasprave, i kategorizirati ih kao tehničke (lingvističke ili gramatičke promjene, dopune ili brisanje), ili kao suštinske (izmjene suštine sadržaja prijedloga zakona).
- ✓ Napisati kratak pregled svih izlaganja svjedoka/iskaza za članove komisije.
- ✓ Ažurirati web stranicu Parlamentarne skupštine BiH, na kojoj će biti objavljen kratak pregled toka rasprave, predloženi plan aktivnosti, zaključci, lista s imenima govornika i nazivima prezentacija, postignuti ciljevi; izvještaj komisije o raspravi; omogućiti građanima da dostave nove sugestije, preporuke i komentare u vezi sa vođenjem

Sve je u pravilnom odabiru vremena!

Kako bi bili održani kredibilitet i red, važno je da javne rasprave **počnu i da se završe na vrijeme!**

Također, najteži zadatak predsjedavajućeg je da vodi računa o tome da svjedoci i učesnici koji daju komentare i koji postavljaju pitanja **poštuju vremenske rokove.**

To podrazumijeva i **vođenje računa o vremenu tokom pauza**, a trajanje pauze ne smije biti duže od planiranog.

Poštivanje vremenskih rokova najlakši je način **strukturiranja rasprave i održavanja reda.**

Svi (građani, svjedoci i delegati i zastupnici) imaju puno posla, i većina će uklopiti javnu raspravu u periodu između druge dvije obaveze. Ukoliko se vremenski okvir ne poštuje, učesnici **moгу otići ranije i time prekinuti raspravu, ili dovesti u pitanje profesionalnost** organizatora, ili javnu raspravu uopće.

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

postupka rasprave, i na web stranici objaviti nove informacije o statusu prijedloga zakona.

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

Predsjedavajući bi trebao:

- ✓ Sazvati sastanak članova komisije u cilju pregleda iskaza iznesenih na raspravi; predsjedavajući, sekretar i izvjestilac bi trebali zatim uraditi izvještaj sa nizom preporuka na osnovu izlaganja građana i članova komisije, kao i savjeta i sugestija učesnika panel-diskusije.
- ✓ Dostaviti izvještaj komisiji na odobrenje i uvrstiti sve nove sugestije članova komisije.
- ✓ Dostaviti izvještaj predsjedavajućem Doma za daljnju raspodjelu Kolegiju i glavnim komisijama Doma.

Napomena: Kontrolna lista koja slijedi je u svrhu opće preporuke i ne bi se trebala smatrati listom nabrojanih zahtjeva koji se moraju ispuniti. S obzirom na trenutno ograničena sredstva PSBiH, osoblje komisija, te predsjedavajući mogu po sopstvenom nahođenju modificirati smjernice prema zahtjevima i raspoloživim sredstvima parlamenta.

Javne rasprave

Priručnik

✓	Rok	KONTROLNA LISTA ZA JAVNU RASPRAVU: Pripreme prije rasprave
		PREDSJEDAVAJUĆI:
	14 dana prije	Sekretar: piše izvještaj za javnu raspravu, priprema argumente za i protiv prijedloga zakona
	14 dana prije	Vrši pregled izvještaja dostavljenog od sekretara i saziva sastanak komisije
	14 dana	Sa članovima komisije razgovara o svrsi, cilju i formatu
	12-14 dana	Izrada i odobravanje dnevnog reda
	10 dana	Izrada Pravilnika za javne rasprave (Protokol)
		ODABIR SVJEDOKA:
	14 dana	Izbor svjedoka/zamjenskih svjedoka u toku rasprave na komisiji
	12-14 dana	Izrada pozivnica i utvrđivanje vremenskih okvira
	12-14 dana	Utvrđivanje pitanja za svjedoke
	12 dana	Slanje pozivnica
	7 dana	Potvrđivanje dolaska stručnjaka i kontaktiranje sa zamjenskim stručnjacima, ako je potrebno
	1-2 dana	Kontaktiranje sa svjedocima telefonom - kao podsjećanje
		INFORMATIVNA KAMPANJA:
	14 dana	Kreiranje naziva/slogana za raspravu
	14 dana	Sastavljanje liste medija
	12-14 dana	Priprema javnog obavještenja
	12-14 dana	Izrada prijedloga dnevnog reda; dostavljanje prijedloga predsjedavajućem
	12 dana	Interno dostavljanje obavještenja
	12 dana	Izrada web stranice; e-mail adrese; elektronskog obrasca za pitanja
	10-14 dana	Objavljivanje prvog obavještenja
	8-12 dana	Slanje obavještenja zainteresiranim grupama
	8-10 dana	Izrada obavještenja za medije, dostavljanje obavještenja predsjedavajućem
	4-6 dana	Dostavljanje obavještenja medijima
	2-4 dana	Izrada materijala za medije
	2 dana	Objedinjavanje pisanih prezentacija i dostavljenih pitanja građana, te raspodjela članovima komisije
	1-2 dana	Drugo obavještenje za medije i objavljivanje drugog obavještenja
		MJESTO ODRŽAVANJA/LOGISTIKA:
	12-14 dana	Utvrđivanje datuma, vremena i mjesta održavanja rasprave
	7-10 dana	Rezervacija prostorija za održavanje javne rasprave
	7-10 dana	Kontaktiranje sa službama sigurnosti, snimanja i prevođenja
	7 dana	Rezervacije hotelskih soba i prijevoz svjedoka, ako je potrebno
	5 dana	Usluga obroka i osvježenja
	2-3 dana	Potvrda rezervacija prostorija, usluga i smještaja

Javne rasprave

Priručnik

✓	Rok	KONTROLNA LISTA ZA JAVNU RASPRAVU: Dan rasprave
		TIM ZA LOGISTIKU
	Prije rasprave	Ured za odnose s javnošću: osigurava prostor za medije
		Ured za odnose s javnošću: osigurava materijale za medije
		Osoblje: ugovara usluge prevođenja/ transkripta
		Pomoćnik: postavlja natpise s imenima; osigurava uredski materijal i informativni materijal
		Pomoćnik: dostavlja štampani materijal (dnevni red, prijedlog zakona, itd.)
		Pomoćnik: vodi računa o tome da svaki govornik pred sobom ima vodu za piće
		Pomoćnik: građane i stručnjake prati do njihovih mjesta
		Sekretar: predsjedavajućem dostavlja zabilješke za raspravu, informacije
	U toku rasprave	Pomoćnik: prema potrebi fotokopira dodatni materijal
		Osoblje: osigurava osvježenje u toku pauze
	Poslije rasprave	Ured za odnose s javnošću: omogućava kontakte s medijima i predsjedavajućim
		Osoblje: pomaže prilikom zatvaranja prostorija
		PROSTORIJE: KOORDINATOR ZA LOGISTIKU
	Prije rasprave	Vodi računa o sistemu ozvučenja
		Provjerava grijanje/hlađenje i osvjjetljenje
		Organizira raspored sjedenja: panel, govornica za stručnjake
		Organizira osiguranje
	U toku rasprave	Nadgleda prostorije i prilagođava iste prema potrebama
	Poslije rasprave	Vodi računa o održavanju čistoće
		Provjerava da li su prostorije nakon rasprave ostavljene u ispravnom stanju
		PREDSJEDAVALJUĆI:
	Prije rasprave	Pozdravlja stručnjake; upoznaje ih sa predviđenim pravilima i protokolom
		Održava vezu sa predstavnicima medija; dogovara intervju, press konferenciju
		Obazriv prema okruženju, kako bi se spriječio konflikt
	U toku rasprave	Otvara javnu raspravu, objašnjava temu, svrhu i dnevni red
		Predstavlja pravila za vođenje rasprave ili protokol, uključujući i planirano vrijeme
		Razmatra i dodatna logistička pitanja (toalet, osvježenje, pauze)
		Predstavlja svjedoke, članove komisije
		Predstavlja govornike i vodi računa o vremenskom okviru
		Utvrđuje pitanja, ponavlja pitanja prema potrebi
		Vodi računa o redu; rješava ometanje rasprave prema potrebi
		Zatvara raspravu; daje kratak pregled; objašnjava akcioni plan
	Nakon	Prima komentare, pritužbe nakon rasprave
	Nakon	Susreti sa medijima; intervjui ili konferencije za štampu

Javne rasprave

Priručnik

✓	Rok	KONTROLNA LISTA ZA JAVNU RASPRAVU: Period nakon javne rasprave
		INFORMATIVNA KAMPANJA:
	Jedan dan poslije	Slanje saopćenja za novinare, zajedno s planom aktivnosti i kratkim pregledom javne rasprave
	Jedan dan poslije	Objavlivanje kratkog sažetka u novinama, zajedno sa predloženim budućim aktivnostima
	U kontinuitetu	Redovno ažuriranje web stranica u pogledu statusa prijedloga zakona
	U kontinuitetu	Ured za odnose s javnošću: odgovori na pitanja medija, zahtjevi za intervjuima
		OSOBLJE KOMISIJE:
	Jedan dan	Piše obavjest za novinare, kratak pregled javne rasprave, plan aktivnosti za medije
	1-2 dana	Šalje pisma zahvale svjedocima koji su učestvovali u raspravi
	1-2 dana	Ispunjava obaveze plaćanja: svjedoci, prostor gdje je održana javna rasprava, piće i hrana
	2-4 dana	Pažljivo razmatra transkript sa rasprave
	2-4 dana	Analizira dostavljena pitanja, amandmane, sugestije
	3-5 dana	Piše sažetak sadržaja prezentacija svih svjedoka
	U kontinuitetu	Provjerava e-mail za dodatne preporuke
		PREDSJEDAVALAČI:
	4-7 dana	Sastaje se sa sekretarom i izvjestiocem - razgovaraju o prijedlogu izvještaja
	7-8 dana	Distribuiraju izvještaj članovima komisije; dodaje komentare
	10-15 dana	Završava izvještaj i dostavlja ga predsjedavajućem Doma
		ČLANOVI KOMISIJE:
	3-5 dana	Pregledaju amandmane i vrše kategorizaciju u toku sastanka
	8-9 dana	Dostavljaju promjene, komentare, preporuke za izvještaj
		PREDSTAVNICI GRAĐANSKOG DRUŠTVA:
	U kontinuitetu	Održavaju veze sa medijima, kako bi bile objavljene aktuelne informacije o aktivnostima
	U kontinuitetu	Održavaju kontakt sa zastupnicima i delegatima sa kojima imaju dobru suradnju, kako bi uvijek bili informirani o događajima
	U kontinuitetu	Pišu i objavljuju vlastite izvještaje o napretku rada vlade
	U kontinuitetu	Održavaju kontakt sa drugim organizacijama
	U kontinuitetu	Ako je poželjno, organiziraju vlastiti javni zbor

Javne rasprave

Priručnik

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

Iako je Poslovnik o radu, donesen u januaru 2006. godine, trebao stupiti na snagu osam (8) dana nakon datuma objavljivanja, u maju 2006. godine oba Doma su odlučila izmijeniti novi Poslovnik o radu, kako bi odgodili njegovu primjenu do novog saziva Parlamentarne skupštine BiH, nakon Općih izbora u oktobru 2006. godine. Ti najnoviji amandmani objavljeni su u Službenom glasniku, Bosne i Hercegovine br. 41/06.

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

Javne rasprave

Priručnik

GLAVNI IZVORI

Ovaj Priručnik temelji se na dva glavna izvora:

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

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

RAZMATRANI I CITIRANI POSLOVNICI

Dom naroda

Član 26. "Ustavnopravna komisija", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 33, od 3. maja 2006.*

Član 34. "Ovlasti komisija", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 33, od 3. maja 2006.*

Član 96. "Predlagač zakona - član ili komisija Doma", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 33, od 3. maja 2006.*

Član 104. "Postupak pred komisijom", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 33, od 3. maja 2006.*

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

Zastupnički dom

Član 37. "Metod rada komisija", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 33, od 3. maja 2006.*

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

Član 102. "Procedura pred Ustavnopravnom komisijom i nadležnom komisijom - Prva faza", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 33, od 3. maja 2006.*

Javne rasprave

Priručnik

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

Član 110. "Procedura sa nadležnom komisijom", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. maja 2006.

Član 113. "Izvjestilac nadležne komisije", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. maja 2006.

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

Član 115. "Mišljenja učesnika u javnoj raspravi", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 33, od 3. maja 2006.

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

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

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

KORIŠTENI RADOVI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Javne rasprave

Priručnik

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

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

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